

Les Sociétés d'Économie mixte

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 7 Juin 1937

PAR

Jean-Bernard AUBERT

Président : M. PIROU, Professeur.

Assesseurs { M. NOYELLE, Professeur.
M. FRANÇOIS-PERROUX, Professeur.

PARIS

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

3, Rue Soufflot (5^e)

1937

LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE

Les Sociétés d'Économie mixte

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 7 Juin 1937

PAR

Jean-Bernard AUBERT

Président : M. PIROU, Professeur.

Assesseurs { M. NOYELLE, Professeur.
M. FRANÇOIS-PERROUX, Professeur.

PARIS

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

3, Rue Soufflot (5^e)

1937

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Le xix^e siècle et le commencement du xx^e ont été caractérisés en France et dans presque tous les pays de l'Europe par une évolution sociale d'abord lente puis devenue plus rapide à la suite des guerres et de l'effondrement de la plupart des résistances opposées par les cadres moraux et sociaux. Elle s'est effectuée et se continue sous le signe du nationalisme et du socialisme. Conséquence de l'avènement au pouvoir des masses, par le jeu du bulletin de vote, et des progrès techniques, elle a engendré, de la part des collectivités publiques, des interventions croissantes en fréquence et en intensité dans le domaine économique.

Sous la pression des faits et des idées, la doctrine libérale qui n'est peut-être plus d'ailleurs qu'une mystique, a dû être abandonnée, d'abord à titre exceptionnel, mais ces exceptions sont devenues maintenant si nombreuses qu'elles tendent à devenir la règle dans de nombreux Etats. Au libéralisme se sont substituées diverses conceptions socialistes de l'économie, dont le trait commun, abstraction faite de nombreuses divergences de tendances, est de considérer l'activité économique, non comme un droit individuel, mais comme une fonction sociale. Or, le propre de toute fonction sociale est d'être exercée dans le but de satisfaire l'intérêt collectif ; elle doit donc être soumise à un certain contrôle, variable suivant l'importance de la fonction et qui peut aller jusqu'à l'exercice de cette fonction par la Collectivité elle-même.

De ce fait, les attributions de la Collectivité et des autres Collectivités se sont considérablement étendues ;

elles ne répondent plus à la conception que s'en faisaient les législateurs du siècle dernier. Cependant, il faut constater dès maintenant que la plupart des normes réglant l'ensemble des rapports juridiques entre individus ou entre individus et collectivités publiques, ont été établies à une époque où le milieu économique et social présentait des différences très grandes par rapport à l'état actuel.

Ces règles ont subi des modifications généralement fragmentaires ; d'autre part, la jurisprudence, aussi bien et plus encore celle du Conseil d'Etat que celle de la Cour de Cassation, est parvenue, par une interprétation parfois hardie des textes, à concilier le respect de la loi et la prise en considération des nécessités immédiates ; il est résulté de ces adaptations parcellaires une grande complication de même qu'une certaine précarité des solutions judiciaires ; c'est pourquoi une réforme d'ensemble tenant compte des changements intervenus paraît souhaitable.

Cette Réforme, partie intégrante de la Réforme de l'Etat à laquelle travaille le Parlement depuis quelques années, serait particulièrement désirable en ce qui concerne le rôle économique de l'Etat et des Collectivités, question pour laquelle, la jurisprudence a dû effectuer un travail très important et qui, par sa généralité et l'importance des problèmes résolus, peut-être considérée comme un véritable apport législatif.

Au début de cette évolution jurisprudentielle, existait une séparation nette entre les activités privées et publiques, avec un régime juridique très différent pour ces deux catégories ; en effet, l'Etat n'intervenait directement que fort rarement dans le domaine économique et ses interventions, quand elles se produisaient, étaient prévues et réglementées par la loi (expropriations, concessions, travaux publics, manufactures, etc.). De plus, elles se limitaient à des tâches que, à cause de leur nature même et de la faiblesse de ses moyens d'actions, l'initiative privée était incapable de mener à bien. C'était vraiment la puissance publique qui agissait, irremplaçable dans ses attributions ou dans ses possibilités. Abstraction faite de ces

cas exceptionnels, tous les actes concernant la production et la distribution des richesses étaient accomplis par les particuliers ou par des personnes morales de petite ou moyenne envergure.

N'étant pas organisées en puissantes fédérations, ayant conservé leurs caractères particularistes, ces personnes morales méritaient l'appellation de groupements privés, surtout en face de l'Administration, organisme de dimensions énormes, grandi encore par le prestige qui s'attache à l'Etat et les traditions séculaires dont il est le gardien.

Ainsi se justifiait entièrement, au siècle dernier, la séparation des rapports de droit en deux catégories, ressortissant l'une au droit public et l'autre au droit privé. Cette séparation fort importante, puisqu'elle entraînait des différences de traitement en matière de responsabilité, compétence et attributions, s'est maintenue *in globo*, malgré l'évolution qui, au cours des décades suivantes, a tendu vers le rapprochement des deux formes d'activité, en augmentant le nombre des rapports entre elles et en changeant la nature de ces rapports.

De nombreux organismes sont nés qui, par leur nature ou leurs attributions, relèvent à la fois des deux catégories ; cependant, le choix qui s'impose donne lieu à des difficultés croissantes ; en effet le critérium n'est rien moins que variable et ses variations ne sont que le reflet d'une certaine part d'arbitraire.

La vérité semble être qu'aucun des deux régimes prévus, n'est applicable dans son intégralité à toutes ces formes d'activité. L'existence d'une catégorie d'entreprises intermédiaires entre les entreprises purement privées ou purement publiques, met également en lumière l'évolution incessante que subit le milieu social ; les cadres anciens souffrent de l'extension excessive à laquelle ils doivent se prêter.

Parmi ces formes intermédiaires figure au premier chef la société d'économie mixte dont on peut donner provisoirement la définition suivante : Société anonyme, sauf certaines dérogations apportées par des textes spéciaux, dans

laquelle une Collectivité publique, collaborant avec des particuliers, participe au capital comme actionnaire et à la gestion comme administrateur.

La société d'économie mixte date du début du siècle, mais n'a pris une réelle importance que depuis la guerre, dans ces moments troublés où, l'intervention des pouvoirs publics étant souvent nécessaire, l'accord était loin d'être réalisé sur les formes à donner au contrôle.

La crise économique, en obligeant l'Etat à soutenir directement ou indirectement de nombreuses industries d'intérêt national, a entraîné une nouvelle extension de ce type d'entreprise. En France, certains textes législatifs et réglementaires ont apporté une consécration légale à ces sociétés qui auparavant, par certains côtés, étaient illégales par suite de leur opposition avec les principes de la loi de 1867 et des lois subséquentes sur les sociétés. En raison de ces modifications, la question présente donc un intérêt actuel et son étude mènera peut-être à des appréciations différentes de celles qui ont pu être émises à des moments où le problème juridique restait pendant.

L'étude des sociétés d'économie mixte sera faite à travers les idées et les faits ; une étude théorique sera suivie d'un examen de certaines applications.

Dans la partie théorique, nous passerons en revue successivement, les origines, les obstacles et les formes, et serons ainsi amenés à formuler quelques conclusions théoriques.

L'étude des faits comprendra l'examen des lois et des applications en France et dans certains pays étrangers. De l'observation de ces exemples et de leurs résultats, seront déduites des appréciations d'ensemble.

Enfin, rassemblant les divers éléments acquis de la question, nous essayerons de dégager dans une conclusion générale, l'enseignement tiré de cette double étude.

PREMIÈRE PARTIE

ÉTUDE THÉORIQUE

Pour apprécier les avantages et les inconvénients des sociétés d'économie mixte et préciser ses caractères, il convient d'examiner ses origines, les obstacles qu'elle a rencontrés et les diverses formes qu'elle a prises.

CHAPITRE PREMIER

LES ORIGINES

Il semble qu'elles tiennent principalement en trois facteurs :

L'infériorité économique de l'entreprise publique ;

Les dangers que présente l'entreprise privée au point de vue de l'intérêt général ;

Les doctrines et les nécessités économiques et politiques.

Sans doute, un certain lien apparaît entre ces diverses causes ; cependant, au lieu de les confondre, il semble plus intéressant de les séparer afin d'essayer de donner à chacune d'elles l'importance qui lui revient.

§ 1. — *Infériorité économique de l'entreprise publique*

Bien que cette infériorité soit acceptée par certains comme un dogme, il convient d'en rechercher les causes ; il sera ainsi plus facile d'apprécier la valeur des remèdes proposés.

Le rendement médiocre des entreprises publiques à caractère économique a été parfois attribué à leurs vastes dimensions, mais cette objection semble de peu de poids quand on considère l'importance de certaines sociétés privées, qui sont cependant parfaitement gérées.

En réalité, les causes sont plus profondes ; elles se résument en deux remarques :

1° L'Etat n'accomplit de tâches économiques qu'en fonction de sa mission politique et sociale, qui reste primordiale ; d'où, d'une part, la tendance à faire dépendre la fixation des prix, moins des prix de revient que de considérations sociales ou nationales, d'autre part l'intervention dans les services, de personnes peu qualifiées ou d'éléments plus politiques que techniques.

2° La mise en jeu de deniers publics entraîne la multiplicité des contrôles et des formalités ; les deniers publics ont un statut strict, même quand ils sont investis dans des entreprises à caractère économique ; le risque de faillite disparaît en même temps que l'intérêt personnel ; les initiatives ne sont pas suscitées ; au contraire, le souci de chacun est de couvrir sa responsabilité ; d'autre part, une forte hiérarchie est indispensable, et elle s'accompagne de nombreuses formalités. Parmi celles-ci, citons les quatre règles budgétaires : annuité, spécialité, unité et universalité qui, indispensables à la bonne exécution du budget, ne peuvent cadrer avec les nécessités commerciales.

Enfin, la comptabilité administrative, qui donne des indications sur la régularité des mandatements de crédits et non sur le résultat financier des opérations d'échange, présente de grands inconvénients quand elle est appliquée à des entreprises économiques.

C'est pourquoi, des assouplissements s'étant avérés indispensables, on a cherché à supprimer certaines de ces règles, qui sont en même temps des garanties. Mais, pour atténuer l'infériorité économique des entreprises publiques, il fallait s'attaquer aux deux causes et, par conséquent, envisager d'une part la réforme de la structure de l'Etat, d'autre part la modification du régime administratif et financier des entreprises.

Les recherches du premier ordre ont conduit à l'élaboration de systèmes qui, en visant à améliorer le rendement des services administratifs, étaient nécessairement conduits à recommander de profonds changements politiques :

doctrine administrative de Fayol, système Favareille (1).

Beaucoup plus importantes pratiquement sont les réformes touchant le régime des entreprises de l'Etat et des Collectivités. Ces réformes ont étendu progressivement l'autonomie de ces entreprises, d'abord sur le plan financier, par la création de budgets annexes, puis sur le plan administratif, en donnant la personnalité juridique à certains services ; l'autorité qui s'exerce sur eux est variable ; ceux qui jouissent de la plus grande autonomie sont les Offices nationaux industriels.

Cependant, ce mouvement de commercialisation des entreprises publiques comporte des limites assez étroites ; depuis quelques années déjà, la tendance est de rendre à l'Etat une autorité plus grande sur les offices (Commission des Offices - Décret-loi du 25 octobre 1935),

§ 2. — *Dangers de l'entreprise privée*

L'entreprise privée ne se préoccupe pas de l'intérêt général. A l'époque où le libéralisme n'était pas seulement une doctrine mais presque une réalité, du conflit des intérêts particuliers naissait un équilibre relativement stable et conforme à l'intérêt collectif. Il n'en est de plus de même actuellement, car le rôle des entreprises dans l'économie nationale a évolué.

Dans la plupart des industries, les entreprises se sont concentrées, horizontalement ou verticalement, à la faveur des crises économiques ; les sociétés très importantes ne sont pas rares. La croissance des entreprises les a rapprochées des entreprises publiques, ou tout au moins, les a fait sortir de leur cadre juridique privé.

Leur organisation interne s'est compliquée ; elle a nécessité l'établissement de contrôles (budgétaires par exemple) et de formalités nombreuses, heureusement tempé-

(1) La doctrine administrative a reçu quelques applications récentes, notamment institution d'un secrétariat général au Ministère des Finances et groupement de certains Ministères : Défense Nationale, Economie Nationale ; modifications d'ailleurs assez superficielles.

rées par le maintien des principes d'autorité et de responsabilité, tout au moins jusqu'à une époque récente. En outre, la concentration des entreprises s'est effectuée au moyen d'apports de capitaux généralement anonymes ; le droit de propriété s'est ainsi de plus en plus séparé du droit de gestion ; le pouvoir de fait appartient au conseil d'administration ou même au comité de direction. Enfin, l'influence considérable exercée par les grandes sociétés sur la vie sociale, a parfois obligé les pouvoirs publics à intervenir en cas de difficultés (Banque Nationale de Crédit, Société Citroën).

De cette évolution résulte un affaiblissement du caractère privé des grandes entreprises modernes.

D'autre part, la concentration des entreprises a eu pour résultat, dans certaines industries, la disparition de la concurrence ; or, ces ententes constituent parfois un danger et toujours une menace pour le consommateur ; l'Etat est donc obligé d'intervenir. Si l'on ajoute à cela les prescriptions édictées par les nombreuses lois sociales, on doit constater que l'aspect fonctionnel de l'activité économique individuelle tend de plus en plus à l'emporter sur son caractère juridiquement privé.

La conséquence de cet état de fait a été double : d'une part, accroissement du contrôle de la Collectivité sur un nombre croissant d'entreprises, par suite de l'extension de la notion de service public ; d'autre part, recherche des meilleures formules de contrôle ou de collaboration puisque, dans de nombreux cas, l'activité des particuliers est parallèle à celle des Collectivités. En ce qui concerne ce dernier point, les modes d'exploitation les plus fréquemment adoptés ne donnaient pas entière satisfaction, la régie à cause de ses inconvénients économiques, la concession parce qu'elle laissait au concessionnaire trop de profits et trop de liberté ; il fallait trouver une formule de contrôle souple et simultané : la collaboration de la Collectivité avec les particuliers à la gestion de l'entreprise ; la société d'économie mixte est née de ces préoccupations.

§ 3. — *Nécessités et doctrines économiques et politiques*

Les partis faisant du nationalisme et du libéralisme, le fonds de leurs programmes en sont arrivés souvent, consciemment ou non, à établir, à côté et au-dessus du capitalisme privée, un véritable capitalisme d'Etat ; ils écartent par principe les projets de gestion directe et d'établissement de monopoles, formes brutales auxquelles ils préfèrent des combinaisons plus nuancées et moins définitives ; pour eux, pas plus que pour les socialistes, la société d'économie mixte n'est pas une fin ; c'est un mauvais compromis.

De même, pour les partis collectivistes ou pour les syndicats, la société d'économie mixte est une solution d'opportunisme ; ce n'est qu'un début, étape vers la socialisation ; c'est ce qui explique que sous les gouvernements collectivistes, l'Etat s'assure la majorité dans les entreprises qui font l'objet de ses nouvelles interventions.

Les sociétés d'économie mixte ne proviennent pas toujours de participations de l'Etat au capital d'entreprises privées ; il arrive aussi, notamment quand les finances publiques subissent une crise grave, que les particuliers interviennent, au moins financièrement, dans des entreprises publiques ; l'Etat se dépouille d'une partie de son patrimoine pour se procurer des ressources (1). Cependant, généralement, c'est l'Etat qui intervient dans les entreprises privées, surtout en période de dépression économique ; les pouvoirs publics sont amenés à soutenir certaines entreprises privées d'intérêt général et, en contrepartie, s'assurent des droits suffisants en se faisant remettre des actions.

Ainsi la société d'économie mixte peut naître de causes et de désirs très différents ; c'est pourquoi elle constitue un type instable d'entreprise ; cependant, les services

(1) C'est le cas de la Société Nationale des Chemins de fer belges étudiée plus loin et des monopoles des Tabacs italiens et suédois,

qu'elle est susceptible de rendre incitant à croire qu'elle aura des applications durables, tant que sera désirable une certaine collaboration entre les collectivités et les initiatives privées, c'est-à-dire tant que ces dernières pourront se manifester.

CHAPITRE II

LES OBSTACLES

Les participations des collectivités publiques au capital d'entreprises privées entraînent des incompatibilités avec certaines règles du droit public et surtout du droit commercial ; elles soulèvent également quelques problèmes d'organisation pratique.

§ 1. — *Règles de droit public*

Ces règles concernent les actes que peuvent faire les Collectivités, les responsabilités qu'elles peuvent assumer et les moyens dont elles peuvent user pour exercer leurs droits.

A) *Spécialité* : Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie n'ayant pas été aboli, les collectivités publiques doivent s'abstenir théoriquement de toute activité économique ; cependant, ce principe est de plus en plus battu en brèche et les dérogations que lui ont apportées les lois spéciales et la jurisprudence tendent à devenir la règle. Les attributions des collectivités secondaires ont été élargies dans le domaine économique comme dans le domaine politique, notamment, en ce qui concerne les communes, par les décrets-lois de 1926 ; cette évolution est à rapprocher de celle des idées concernant la notion de personnalité morale ; l'abandon de la théorie de la fiction a eu pour résultat de donner aux groupes, qu'ils soient de droit privé ou de droit public, de plus larges possibilités

d'action. Cependant, la règle de la spécialité subsiste : en principe, une collectivité ne peut agir en dehors de sa vocation ou de son objet ; mais il s'agit là beaucoup moins d'un obstacle absolu que d'un moyen de contrôle dont dispose l'autorité administrative supérieure.

B) *Responsabilité* : Une collectivité publique ne pourrait pas participer au capital d'une société privée si elle n'était pas capable d'assumer les responsabilités qui découlent de l'actionnariat et des fonctions d'administrateur ; la question a été discutée car certaines de ces responsabilités sont même illimitées, notamment celle du fondateur ; il n'y a néanmoins plus aucun doute valable depuis le décret-loi de 1926 qui a autorisé expressément les communes à participer sous certaines conditions au capital d'entreprises privées.

C) *Représentation de la collectivité* : Normalement, toute Collectivité ne peut agir que par son représentant légal ; en fait, pour peu qu'une Collectivité ait de nombreuses participations, son représentant légal ne peut contrôler sérieusement les participations ; de plus, la représentation est une fonction et non un mandat.

Ces particularités sont en opposition beaucoup moins avec le droit public qu'avec le droit commercial.

§ 2. — *Règles du droit commercial*

Deux principes sont à la base de la législation sur les sociétés anonymes : égalité des actionnaires dans l'anonymat, autorité à la majorité. Or, d'une part, l'intervention financière d'une Collectivité ne peut s'effectuer sous le signe de l'anonymat ; d'autre part, des garanties doivent être données à la Collectivité actionnaire quand elle ne possède pas la majorité des actions, car elle représente des intérêts supérieurs qui ne peuvent être mis en danger du fait du vote d'une assemblée d'actionnaires. La question des garanties se pose donc, avec plus ou moins d'acuité, aux différentes phases de la vie d'une société.

A) *Constitution du capital* : La Collectivité devrait être protégée contre une estimation défavorable de ses apports, car, suivant le droit commun, ses actions ne doivent pas être comptées dans le vote ; il y aurait donc lieu d'édicter en sa faveur des garanties légales ; pratiquement d'ailleurs, les questions ayant trait aux apports en nature peuvent être tranchées par le décret de concession, que les actionnaires doivent accepter ou repousser sans pouvoir le modifier ; mais cette garantie n'existe évidemment pas quand il s'agit d'une société qui n'est pas concessionnaire. Les mêmes observations s'appliquent aux résolutions votées par les assemblées constitutives ; des prescriptions législatives générales sont nécessaires.

B) *Droits de gestion de la Collectivité* : Pour être sûre de voir ses droits respectés, la Collectivité devrait toujours posséder la majorité absolue des actions ; cet actionnariat majoritaire comporte un double inconvénient : les particuliers hésitent à souscrire dans de pareilles conditions ; la Collectivité est contrainte à un effort financier qu'elle ne peut pas renouveler autant qu'il serait nécessaire, sans déséquilibrer ses finances. L'obstacle ne peut être franchi qu'avec une modification législative.

D'autre part, quelle que soit sa participation au capital, un actionnaire ne peut prétendre qu'à un siège d'administrateur ; or il serait normal que la Collectivité ait des représentants au Conseil d'administration et, éventuellement, au Comité de Direction, en nombre proportionnellement égal à la fraction du capital qu'elle détient ; en outre, les pouvoirs et obligations de ces délégués doivent être précisés ; notamment, on ne doit pas leur imposer d'être personnellement actionnaires.

Enfin, l'absence de réglementation législative conduit à faire dépendre les délégués de deux autorités différentes : Collectivité et assemblée d'actionnaires ; cette double dépendance est d'autant plus fâcheuse pour eux que, remplissant une fonction vis-à-vis de la Collectivité et un mandat vis-à-vis de l'Assemblée, ils sont soumis en même temps

à des règles de droit public et à des prescriptions du droit privé.

C) *Responsabilité et Compétence* : Agissant dans les termes du droit privé, la Collectivité actionnaire et administrateur est responsable au même titre et devant les mêmes juges que les particuliers, car elle s'est placée sur le même plan qu'eux (1). Mais cette responsabilité doit être partagée entre son représentant et elle-même ; il est tout naturel de faire supporter aux représentants la responsabilité pénale qui s'attache à leurs actes ; en ce qui concerne les responsabilités civiles, on doit admettre les mêmes distinctions que pour les fonctionnaires : la responsabilité civile de la collectivité est entière en l'absence de toute faute personnelle lourde de son représentant, sinon elle n'est que subsidiaire, c'est-à-dire, comporte un recours possible de la Collectivité contre son délégué ; la faute personnelle, suivant le critérium assez imprécis de Laferrière, est celle qui se signale par son caractère détachable de la fonction.

En résumé, d'une part, certains règles de droit commercial sont inconciliables avec la nécessité pour la Collectivité de s'assurer des garanties, et de nombreuses pratiques actuelles, statutaires ou non, sont illégales ; d'autre part, certains points douteux gagneraient à être tranchés par une loi générale. Ainsi que nous le verrons plus loin, le décret-loi du 30 octobre 1935 a apporté les premiers éléments de cette législation, mais d'une façon incomplète parce qu'il ne s'applique qu'aux participations de l'Etat et laisse en suspens de nombreuses questions.

Si le législateur n'a pas cru devoir établir une loi générale sur les sociétés d'économie mixte, certains auteurs

(1) Les Tribunaux judiciaires connaissent des litiges dans lesquels des Collectivités sont parties, notamment « quand une entreprise relevant d'une personne morale ne constitue pas un service public au sens étroit du mot parce qu'elle reste soumise aux règles du droit privé » ou quand « la personne morale, même à l'occasion d'un service public proprement dit, renonce, dans une hypothèse déterminée, aux procédés spéciaux mis à sa disposition pour employer les procédés de droit privé ».

ROLLAND, *Précis de Droit administratif*, Dalloz, page 226.

ont fait plus que reconnaître la nécessité de cette loi ; ils ont établi des projets, dont le législateur a d'ailleurs tenu compte dans quelques applications particulières. Les deux projets les plus importants sont ceux de la Société d'Etudes Législatives et de M. Albert Chéron ; les auteurs de ce projet ont adopté le même point de vue sur la nécessité d'un statut général des sociétés mixtes, sur le rôle important à donner au Conseil d'Etat, sur les questions de compétence, de responsabilité, de recrutement des délégués, etc., de plus, ils pensent que la majorité doit être laissée aux techniciens privés ; M. Chéron propose de limiter les voix de la Collectivité et non sa participation financière ; en outre, il donne aux délégués de la Collectivité le droit de s'opposer à l'exécution des décisions prises par les autres administrateurs ou actionnaires et portant sur un certain nombre de questions essentielles (statuts). Le projet de M. Chéron (1) nous semble le meilleur parce que le plus apte à faciliter une collaboration loyale.

§ 3. — *Les problèmes d'organisation*

Ils se posent différemment suivant qu'ils concernent les participations de l'Etat, des Collectivités locales ou des établissements publics.

La question la plus importante en ce qui concerne les participations de l'Etat est celle de leur contrôle ; il doit s'exercer préventivement par l'autorisation de participer, simultanément, par la présence de délégués de l'Etat dans le Conseil d'administration de la Société, et *a posteriori*, par les droits réservés au Ministre des Finances et aux ministres intéressés.

Pour que ce contrôle *a posteriori* soit exercé plus aisément, il conviendrait de grouper les participations ; sans aller jusqu'à les réunir dans des sociétés anonymes jouant le rôle de holding d'Etat, comme en Allemagne, on peut cependant créer des bureaux de participations ou même

(1) Albert CHÉRON, *Actionnariat des Collectivités publiques*.

un Office des participations industrielles de l'Etat, au Conseil d'administration duquel seraient représentés tous les ministres intéressés et qui serait placé sous l'autorité du Ministre des Finances. L'organisation d'un secteur de l'économie mixte permettrait de confronter les résultats, de corriger des erreurs de doctrine ou de gestion, de conclure des ententes et faciliterait le recrutement des délégués. Ce dernier point est très important car, de la valeur des délégués dépend en définitive celle de l'action de la Collectivité. Il serait intéressant que la Collectivité puisse déléguer auprès des sociétés mixtes, des personnalités privées à côté de fonctionnaires. Au courant des désirs et des besoins des particuliers et de la Collectivité, ils peuvent s'employer efficacement à rapprocher les points de vue.

En ce qui concerne les participations des communes, il conviendrait de les organiser en distinguant suivant l'importance des collectivités ; le problème se pose en effet différemment pour les grandes villes et pour les petites communes ; les remarques faites pour l'Etat peuvent s'appliquer, *mutatis mutandis*, aux grandes villes, tandis qu'il serait logique de ne pas priver les petites collectivités d'un moyen d'action commode, en leur imposant des formalités et des contrôles disproportionnés par rapport à leurs ressources et aux résultats qu'elles escomptent de leurs participations.

Enfin, les participations des Offices se rapprochent de celles des entreprises privées, en raison de l'objet limité et économique des Offices appelés à prendre des participations ; les délégués de l'Office sont tout naturellement son directeur et les membres de son conseil d'administration. Comme les Offices ont une tendance très nette à accroître largement leurs participations, un contrôle préventif s'impose, qui doit consister dans l'autorisation par le ministre compétent ; pour le reste, le contrôle exercé par l'Etat sur l'Office et portant sur les opérations directes et indirectes, semble suffir.

En résumé, obstacles juridiques et problèmes d'organisation sont loin d'être insolubles ; l'œuvre législative

commencée en 1935 doit être complétée afin de mettre fin à des illégalités et de préciser les caractères que doit avoir la société d'économie mixte en France, compte tenu du milieu juridique et social ; cette réglementation est d'autant plus nécessaire que l'actionnariat des collectivités publiques peut conduire à des résultats très différents, voire opposés, suivant ses modalités d'application.

CHAPITRE III

FORMES ET DÉFINITION

L'actionnariat des Collectivités peut revêtir des formes très variables et donner naissance à des entreprises se rapprochant plus ou moins des types socialistes ou capitalistes. Certaines de ces entreprises sont de véritables sociétés commerciales, d'autres sont des régies déguisées, car l'actionnariat des collectivités peut être un simple procédé de commercialisation des entreprises publiques ; il peut aussi être utilisé pour réunir plusieurs collectivités ou des collectivités et des particuliers en vue de collaborer à une tâche économique déterminée.

La diversité des appréciations que l'on peut porter sur ce phénomène, conduit à ne pas se borner à définir la société d'économie mixte en partant du fait de l'actionnariat public ; il faut dégager les autres conditions qui doivent être réalisées pour qu'il y ait véritable société mixte. Il convient donc, à notre avis, de distinguer les sociétés à participation publique et les sociétés d'économie mixte au sens étroit du mot.

§ 1. — *Les sociétés à participation publique*

Cette catégorie d'entreprises englobe toutes celles qui comptent parmi leurs actionnaires, une ou plusieurs collectivités publiques. A côté des véritables sociétés mixtes, existent des types d'entreprises intermédiaires entre les sociétés privées et les entreprises publiques ; ce secteur intermédiaire de l'économie s'est beaucoup développé de-

puis quelques années. On y rencontre surtout deux types spéciaux : la régie organisée sous forme de société par actions et la régie coopérative.

Certaines sociétés par actions sont des régies déguisées parce que toutes leurs actions sont entre les mains d'une collectivité ; ces sociétés à actionnaire unique sont particulièrement nombreuses en Allemagne ; elles constituent un exemple intéressant de commercialisation des entreprises publiques. Bien que leur cadre légal soit la société anonyme ou à responsabilité limitée, elles ne peuvent être classées parmi les sociétés d'économie mixte parce que les particuliers n'ont aucune influence sur leur gestion ; bien plus, ces sortes de sociétés ont été généralement créées pour permettre à l'entreprise publique de soutenir plus efficacement la concurrence des producteurs privés. La Collectivité s'est mise sur le même plan que ces derniers ; les lois commerciales sont applicables à son entreprise.

La Régie Coopérative est un type assez complexe d'entreprise, qui doit répondre à deux conditions : l'entreprise est une société anonyme, régie par le droit commercial, dont sont actionnaires uniquement des collectivités publiques ; si elle adopte les méthodes capitalistes, son but est coopératif ; il est caractérisé par un système spécial de répartition des bénéfices : les bénéfices ne sont pas distribués aux souscripteurs du capital proportionnellement à leurs apports mais à l'importance des prestations que leur a fournies la Régie ; le dividende est ainsi remplacé par une ristourne.

On trouve quelques exemples de ce type intéressant d'entreprise en Belgique et en Hollande ; la seule entreprise française qui s'en rapproche, et encore d'une façon assez lointaine, est la Compagnie Nationale du Rhône. Les régies coopératives ne sont pas des sociétés d'économie mixte parce que les particuliers ne participent pas à leur gestion. A mi-chemin entre le droit public et le droit privé, elles offrent un cadre intéressant aux désirs de collaboration des diverses collectivités ; de plus, elles sont en ac-

cord avec l'évolution économique qui commande la concentration des exploitations, particulièrement en ce qui concerne les services publics industriels.

§ 2. — *La société d'économie mixte*

Dans les deux catégories précédentes d'entreprises, l'influence des particuliers est faible ou nulle ; or, c'est précisément leur collaboration avec la Collectivité qui est la raison d'être des sociétés d'économie mixte ; la recherche des caractères que doivent présenter les sociétés d'économie mixte consiste donc à dégager les conditions qui doivent être remplies pour que cette collaboration existe réellement. Il y a des conditions de forme et de fonds.

Trois conditions de forme doivent être réalisées :

1° L'entreprise doit être une société par actions soumise aux prescriptions du droit commercial ; en effet, en intervenant, la Collectivité cherche à utiliser les avantages techniques des méthodes capitalistes ; par conséquent, les coopératives dans lesquelles participent, même sur un plan d'égalité, des collectivités et des particuliers, ne peuvent être assimilées à des sociétés d'économie mixte.

2° La Collectivité doit être actionnaire, ce qui exclut toutes les formes variées qu'emploie la Collectivité, en dehors de l'actionnariat, pour soutenir certaines entreprises. Pour que la Collectivité puisse intervenir sur un même plan que les particuliers, il faut qu'elle soit actionnaire comme eux, sinon elle use de ses prérogatives de puissance publique et l'équilibre est rompu. De même, les sociétés dont l'Etat est créancier obligataire et dans lesquelles il intervient en nommant un commissaire du gouvernement, ne sont pas des sociétés d'économie mixte. L'actionnariat est une condition nécessaire mais insuffisante.

3° La Collectivité doit être non seulement actionnaire, mais administrateur et même, éventuellement, membre du Comité de direction de la société ; en effet, si les assem-

blées sont souveraines théoriquement, c'est en réalité le Conseil d'administration et parfois un simple Comité de direction, qui détient le pouvoir de fait. De toute façon, la Collectivité doit être représentée dans l'organe de la société qui a la gestion effective de l'affaire.

Si les conditions de forme sont faciles à dégager, les conditions de fonds le sont moins ; il s'agit d'aménager des rapports de droit et de fait entre des éléments très différents, pour les amener à une collaboration dont ils attendent chacun des avantages. Pour les particuliers, les avantages sont financiers et administratifs ; pour les Collectivités, les avantages sont économiques ou sociaux. Il semble donc désirable, pour faciliter la collaboration, de distinguer les tâches d'après les aptitudes et de confier aux techniciens la gestion courante de la société, sous le contrôle de la Collectivité. On sera ainsi conduit à préférer que l'actionnariat ou plutôt le droit de vote de la Collectivité soit limité et laisse la majorité aux particuliers, mais il faut alors donner à la personne morale les moyens de faire respecter l'intérêt général sur les questions graves où il peut être mis en danger.

Les délégués de la Collectivité doivent donc être dotés d'un droit de veto sur les décisions concernant un certain nombre de points essentiels ; il n'y a pas inégalité de régime entre les particuliers et la Collectivité, mais simple répartition des tâches. C'est en affirmant les différences d'aptitude et non en les niant, que l'on favorise l'instauration d'un état d'esprit de collaboration durable, mais encore faut-il que ce principe soit inscrit dans la loi ; il convient que les parties connaissent exactement l'étendue de leurs droits, sinon des conflits surviendront et ils ne seront pas résolus aisément dans l'état actuel de la législation.

En résumé, on peut définir ainsi la société d'économie mixte : Société d'intérêt général à la gestion de laquelle une ou plusieurs collectivités publiques participent, comme actionnaire et comme administrateur, avec des personnes privées, en utilisant les procédés du droit privé.

CONCLUSION THÉORIQUE

Les origines de la société d'économie mixte se rattachent à l'évolution des faits plutôt qu'à l'influence des doctrines, en France tout au moins et jusqu'en 1936. Le facteur le plus actif est sans doute le rapprochement qui s'est effectué entre les entreprises publiques commercialisées et les grandes sociétés modernes (1).

Les développement des sociétés d'économie mixte en France n'a pas été très rapide ; le droit beaucoup plus que les faits a freiné ce développement ; un statut légal est nécessaire.

En raison des avantages certains qu'elle comporte et du caractère hypothétique de ses inconvénients, la société d'économie mixte doit trouver de larges applications.

(1) Voir PIROU, *La crise du Capitalisme*, p. 134.

DEUXIÈME PARTIE

ALLEMAGNE

Avant d'étudier les applications et la législation concernant la société d'économie mixte en France, il convient de jeter un regard sur les exemples qui se sont manifestés dans certains pays étrangers. Sans doute peut-on objecter que la diversité des milieux juridiques et sociaux rend au moins incertains les rapprochements et les enseignements que l'on serait enclin à tirer de l'étude d'institutions spéciales dans les différents pays. Cependant, la généralité des applications dépasse les différences de cadres et incite à penser que des besoins profonds et durables, particulièrement en Europe, ont favorisé le développement de cette nouvelle forme de collaboration entre les activités publiques et privées.

Les différences restent certes appréciables, car l'actionnariat des collectivités présente des aspects très variés non seulement d'un pays à l'autre, mais d'une catégorie d'entreprises à une autre ; cette diversité provient de ce que la société d'économie mixte est la solution d'un problème dont les données se renouvellent et se modifient à chaque application.

Il existe cependant de nombreux caractères de similitude ; en effet, malgré la surexcitation des nationalismes et la recherche à tout prix des antagonismes qui opposent les peuples, une analogie frappante se remarque dans les différentes conceptions du rôle de l'Etat européen dans le domaine économique ; de nombreux Etats européens se trouvent en effet placés devant des problèmes économiques ou sociaux qui se ressemblent étrangement ; ceux-ci appellent des solutions qui ne peuvent différer qu'en raison du degré plus ou moins grand d'urgence ainsi que des nécessités de structure.

Nous allons étudier principalement les exemples offerts par l'Allemagne et la Belgique ; ces deux pays semblent les plus intéressants, en raison soit de la fréquence des applications, en ce qui concerne l'Allemagne, soit des faibles différences existant entre la Belgique et la France.

Nous terminerons par une appréciation d'ensemble de ces exemples en mettant en lumière leurs caractères à une époque déterminée et leur évolution dans le temps.

C'est en Allemagne qu'est née la société d'économie mixte, sous sa forme moderne ; l'expression « économie mixte » est d'ailleurs la traduction littérale et peu heureuse des mots « *gemischte Wirtschaft* ».

Ainsi qu'on l'a écrit maintes fois, l'Allemagne est le pays d'élection de la société d'économie mixte ; les causes qui ont contribué à sa naissance et à son développement sont en effet profondes et diverses : elles tiennent au milieu juridique et historique, économique et social ; elles se sont manifestées en premier lieu pour les collectivités locales et ensuite pour les grandes collectivités : Etats (Länder) et Reich.

La société d'économie mixte allemande présente un aspect différent de la société française du même genre ; elle apparaît plus comme une forme de gestion publique que comme un mode de collaboration..

Nous étudierons respectivement dans trois chapitres :

1° *Les causes* ;

2° *L'actionnariat des collectivités locales* ;

3° *L'actionnariat des Länder et du Reich*.

Enfin, nous formulerons une appréciation générale sur ses caractères, sur ses résultats et ses perspectives d'avenir.

CHAPITRE PREMIER

LES CAUSES

L'importance prise par les sociétés d'économie mixte en Allemagne se justifie par des raisons d'ordre juridique et historique, d'ordre économique, d'ordre politique et social.

L'étude de ces causes dans trois sections différentes nous conduira à expliquer les rapports des sociétés d'économie mixte avec l'organisation actuelle du Reich.

SECTION I

LES CAUSES JURIDIQUES ET HISTORIQUES

Cette distinction entre les faits juridiques et historiques nous paraît nécessaire parce que la société d'économie mixte s'est développée sous l'effet des seconds au moins autant que des premiers. Cependant, la réglementation étant beaucoup plus importante en ce qui concerne le Reich que pour les collectivités locales, nous ferons la part des éléments juridiques et historiques à l'intérieur des deux paragraphes consacrés successivement à l'autonomie des collectivités locales et aux participations du Reich.

§ 1. — *Autonomie des collectivités locales*

De tout temps, les communes allemandes ont exercé une grande activité dans le domaine économique ; cette

activité reflétait l'autonomie dont elles ont joui traditionnellement jusqu'à une époque récente et qui s'explique par le particularisme qu'ont affecté pendant si longtemps les divers éléments de la communauté allemande ; si puissante qu'ait été, au cours du siècle dernier et depuis le début du ^{xx}^e siècle la tendance des pays allemands à constituer un Etat de plus en plus centralisé, des libertés très grandes ont été laissées aux collectivités dans le domaine économique, sans doute pour compenser leur assujettissement politique.

Longtemps définie par les coutumes, l'autonomie des communes a été fixée, il y a plus d'un siècle, par le baron von Stein dans la loi qui a organisé les communes et les villes en corps publics territoriaux. Le Dr Oskar Mulert écrit (1) que cette loi a créé ainsi un cadre prêt à supporter les actes économiques commandés par l'évolution du milieu ; cette évolution a été caractérisée, tant par la transformation de l'économie allemande agricole en économie industrielle que par la concentration de la population dans les villes.

En conséquence, de nouvelles tâches se sont imposées à l'attention des communes ; elles ont dû veiller au bien-être matériel et culturel des masses et, dans ce but, créer de nombreux services sanitaires et économiques. Elles ont dû, de plus, lutter contre les monopoles privés qui avaient atteint, pendant la période de développement industriel, une puissance dangereuse pour l'intérêt général. Enfin, les communes ont dû intervenir dans toutes les branches de l'économie où l'initiative privée, par son inexistence ou son insuffisance, généralement pour des raisons de non rentabilité, laissait insatisfaits des besoins jugés essentiels.

L'extension de l'action des communes en matière économique, était inévitable ; elle a été facilitée par les larges possibilités que leur offraient les lois allemandes.

Il convient de signaler d'abord la répartition des com-

(1) *Annales de l'Economie collective*, juin-décembre 1930, « Activité économique des Communes allemandes ».

pétences législatives. Avant l'avènement de l'hitlérisme, le Reich légiférait sur les entreprises privées en général, mais n'avait pas de pouvoir législatif sur les communes qui, à ce point de vue, relevaient des pays. Les communes ne sont pas pourvues d'assemblées élues ; elles sont représentées par un bourgmestre nommé par le pouvoir central.

Pratiquement, les communes jouissent d'une large autonomie, que celle-ci résulte de la loi ou des conceptions coutumières encore en vigueur. D'après la jurisprudence du Tribunal administratif suprême de la Prusse : « Le champ d'action communal est universel », à plus forte raison pour les communes relevant d'un autre Land que de la Prusse.

Cependant, le principe de l'universalité du champ d'action des communes ne doit pas faire oublier le danger qu'il y aurait à laisser les communes, grandes et petites, se charger d'entreprises trop importantes ou n'ayant qu'un rapport lointain avec l'intérêt général ; c'est pourquoi ce principe a été complété par des corollaires qui constituent autant de restrictions à la compétence communale ; ils sont au nombre de trois :

1° Quelques lois soumettent certaines entreprises communales à approbation ; c'est le cas notamment des banques communales et des caisses d'épargne ;

2° L'activité de la commune doit se borner à une tâche d'intérêt local mais cela n'exclut pas la possibilité pour les communes de s'associer en vue de poursuivre la réalisation d'objets d'intérêt supra-local ;

3° Les règlements de police limitent enfin la liberté des communes ; la création ou l'exploitation de certaines entreprises sont en effet soumises à la surveillance de l'administration ; il faut par exemple une autorisation particulière pour créer une usine à gaz ou une ligne d'autobus, et les entreprises communales n'en sont pas dispensées.

Ces limites apportent un obstacle direct à l'activité économique des communes allemandes ; elles sont complé-

tées par des limites indirectes se rapportant à la gestion des entreprises communales.

La commune, agissant comme un particulier, dans un domaine où l'on admet comme normale et désirable l'action des particuliers, ne doit pas abuser de sa situation de personne morale de droit public ; elle doit gérer aussi économiquement que le ferait une entreprise privée ; le prix de revient doit jouer pour elle comme dans une société quelconque ; c'est pourquoi les tarifs des entreprises communales industrielles ou commerciales doivent être établis de telle façon qu'ils assurent une rentabilité suffisante au capital investi, à condition qu'il ne s'agisse pas d'une entreprise publique à objet principalement social, ne comportant que des recettes en atténuation de dépenses, pour laquelle on ne peut raisonnablement espérer mieux qu'équilibrer recettes et dépenses.

Cette gestion économique des entreprises publiques à caractère industriel ou commercial est pourvue d'une sanction efficace ; en effet, la commune doit demander des autorisations pour les emprunts qu'elle veut émettre et ces autorisations ne sont accordées que si l'entreprise dont la création est l'objet de l'emprunt, se justifie économiquement et correspond bien à un besoin de la population. Nous relevons d'ailleurs dans ces conditions et formalités une des causes de développement de l'économie mixte ; c'est en effet en partie pour y échapper que les communes ont utilisé des procédés de droit privé et notamment les facilités que leur offrait la société par actions. Pour remplir les tâches économiques nombreuses et d'importance croissante dont elles prenaient la charge, les communes ont créé des sociétés de droit privé dont elles ont souscrit tout ou partie du capital, faisant intervenir avec elles, comme associés, d'autres collectivités ou des particuliers. A la différence de la législation française sur les sociétés anonymes qui, par une analogie inexplicable avec les lois anglaises exige au moins sept souscripteurs d'origine, la loi allemande n'interdit pas les sociétés dont le capital est détenu par un seul actionnaire ; c'était là un

moyen commode pour les communes actionnaires « totalitaires » d'échapper d'une part aux critiques des particuliers et d'autre part au contrôle de l'administration supérieure.

A plus forte raison les collectivités ont-elles pu participer à des entreprises privées; les critiques émises au point de vue juridique contre ces participations dans les sociétés anonymes (mais non dans les sociétés à responsabilité limitée) n'empêchèrent pas les industriels et les collectivités, peu soucieux des subtilités du droit, d'en multiplier les applications, principalement dans la branche des services publics industriels de transport et de distribution.

Les mêmes possibilités s'offraient aux cercles (Kreise) auxquels s'applique ce qui précède. Pour le Reich, la question présente un aspect différent, en raison de la lenteur de l'unification et du processus de formation du pouvoir central; son activité économique est donc relativement récente et subit encore des changements profonds.

§ 2. — *Participations du Reich*

Si l'intervention du Reich dans le domaine économique est récente en raison de l'époque tardive de l'unification réelle de l'Allemagne et de la création d'un véritable Etat fédéral, celle des Etats presque souverains qui l'ont constitué remonte au contraire assez loin dans l'histoire. M. Carmille (1), dans une conférence remarquable sur l'économie mixte en Allemagne, rappelait qu'au ^{xvii}^e siècle, époque où l'Allemagne était composée de nombreux petits Etats, suivant une confusion fréquente en ce temps-là, les biens de la couronne ne se distinguaient pas de ceux de l'Etat; or les souverains de ces Etats se sont souvent intéressés à des entreprises privées, notamment à des banques effectuant les transferts de créances relatives au commerce des soldats, à des affaires d'exportation et d'importation, de transports, d'exploitations forestières, bref, aux

(1) Prononcée le 22 janvier 1937 à l'Institut de droit comparé.

entreprises importantes qui caractérisent une économie agricole. Ces participations sont peu à peu devenues celles de l'Etat et certaines ont même été transmises au Reich ; les règles du droit commercial s'appliquaient à ces entreprises où le prince n'était intervenu qu'agissant comme un particulier. Depuis, les Länder sont intervenus, comme le Reich, dans de nombreuses entreprises et ont même créé, surtout pendant la guerre, des sociétés dont ils détiennent la totalité du capital ; ce sont ces participations de l'époque contemporaine qui ont été réglementées en ce qui concerne le Reich.

Ces réglementations sont contenues dans des lois de finances ; on peut citer ainsi les lois du 8 mars 1930 et du 13 décembre 1933 (1), formant règlement budgétaire du Reich ; elles ont en effet pour but, non d'apporter une sorte de consécration légale à ces sociétés et d'organiser les rapports des éléments privés et publics en présence, mais d'instaurer un certain contrôle comportant des garanties pour le Reich.

Les participations du Reich sont soumises au triple contrôle du ministre des Finances, du ministre du Reich compétent et du Président de la Cour des Comptes ; ce contrôle est à la fois préventif, interne et postérieur.

L'autorité du ministre des Finances s'exerce à l'origine de la participation. La participation du Reich doit être en effet autorisée par le ministre des Finances ; de plus, en vertu de l'art. 48, le Reich ne peut participer à la formation d'une entreprise ayant pour objet une exploitation industrielle ou tout autre objet économique d'une « importance considérable » que si l'on choisit pour celle-ci la forme d'une société anonyme, en commandite par actions ou à responsabilité limitée et que si les statuts prévoient la désignation d'un Conseil d'administration. Le ministre des Finances n'a pas besoin de rendre compte au Reichsrat ni au Reichstag ; il convient de signaler que ce compte rendu, qui était une simple faculté avant 1930

(1) *RSLF*, 1930 et 1934, p. 215.

était devenu une obligation de 1930 à 1933 pour redevenir facultatif après la loi de 1933 ; du reste, le Reichsrat a été supprimé par la loi du 14 février 1934 et le Reichstag n'existe plus en tant qu'assemblée parlementaire.

Pour être valablement effectuée, la participation du Reich est soumise à certaines conditions (a.48) (2) :

Le Reich doit s'assurer l'influence nécessaire sur la gestion de la société et notamment une représentation convenable au conseil d'administration :

a) Le Reich doit pouvoir désigner un ou plusieurs membres dans le Conseil d'administration ;

b) La gestion de la société doit être vérifiée par un expert vérificateur (personne ou société fiduciaire), agréé par le Ministre du Reich compétent, qui établit les directives suivant lesquelles sont effectués les vérifications et rapports de vérification ;

c) Le Ministre du Reich compétent ou le service délégué par lui peut confier directement des missions, aux frais de l'entreprise, à un expert vérificateur lorsque :

1° Une vérification proposée par la société n'est pas conforme à la loi, aux statuts ou aux accords conclus entre le Reich et la société ;

2° La société ne donne pas satisfaction à une demande du Reich tendant à une vérification.

Ces prescriptions s'appliquent aussi bien aux entreprises qui se créent qu'aux entreprises déjà existantes. De plus, en raison des interpénétrations de capitaux et des liens directs ou indirects qu'il en résultent, la loi de 1933 étend ces prescriptions en les rendant applicables quand une société dans laquelle le Reich possède directement ou indirectement une participation « notable », participe pour plus de 1/4 du capital à la fondation d'une nouvelle entreprise ou à la gestion d'une entreprise existante ou lorsque la société possède déjà, dans la même proportion, une participation dans une telle entreprise.

Malgré la précision apportée par ce dernier texte, il semble difficile de circonscrire les participations que la loi allemande a voulu entourer de certaines garanties. Une grande liberté d'appréciation reste donc permise au Ministre compétent, seul maître, pratiquement, de décider s'il y a ou non véritable société d'économie mixte et par conséquent, si les contrôles prévus doivent s'appliquer. Même imprécision des textes en ce qui concerne la participation aux sociétés coopératives qui est interdite sauf si les statuts prévoient la limitation à une certaine somme, de la responsabilité des associés.

Si, en ce qui concerne l'autorisation des participations, le Ministre des Finances jouit de pouvoirs très larges d'interprétation, il n'en est pas tout à fait de même pour ce qui touche aux droits de vérification et de contrôle, car ces droits doivent être exercés concurremment avec le Président de la Cour des Comptes (1).

Indépendamment du contrôle préventif, les sociétés dans lesquelles le Reich participe comme actionnaire, subissent trois sortes de contrôle : l'un, qui est d'ordre interne, découle de la participation du Reich et de la présence de ses représentants dans le Conseil d'administration ; il est complété par un contrôle externe qui résulte des vérifications financières effectuées à la fois par le Ministre et la Cour des Comptes ; enfin le contrôle budgétaire s'applique aux participations comme à toutes les autres dépenses du Reich.

Le contrôle interne s'exerce au moyen, d'une part, des documents qui sont à la disposition du Reich comme actionnaire ou associé, d'autre part, au moyen des rapports que doivent faire les membres du Conseil d'administra-

(1) L'organisation de la Cour des Comptes a été profondément modifiée par la loi du 24 mars 1934 qui a augmenté les pouvoirs du Président ; celui-ci a le droit d'opposer son veto aux décisions de ses subordonnés ; il a auprès de lui une sorte d'état-major appelé « Section présidentielle » ; la même loi a simplifié la procédure et a remplacé les Assemblées délibérantes statuant à la majorité des voix par les « sénats ». Ces réformes qui portent la marque de l'autoritarisme du nouveau régime conduisent à faire assumer par le Président de la C des C, sous sa responsabilité propre, le rôle autrefois dévolu à la Cour entière.

tion élus ou désignés sur la proposition de l'Etat, en y annexant tous les documents relatifs à la société qui sont à leur disposition. Le contrôle interne est exercé pour le compte du Ministre du Reich compétent et non par le Ministre des Finances. Le Ministre compétent peut, dans les limites des droits que lui confèrent à l'égard de la société la loi ou les statuts, prendre immédiatement les mesures destinées à rendre impossible le retour des irrégularités constatées. Le Ministre du Reich compétent doit, dans le délai minimum de trois mois, après la clôture de l'inventaire et l'approbation du bilan de la société par l'Assemblée des associés, transmettre à la Cour des Comptes les documents et rapports ainsi que les résultats de ses vérifications ; le contrôle de la Cour des Comptes s'exerce suivant les principes commerciaux.

Le contrôle d'ordre externe est assuré au moyen des vérifications, soit sur l'ordre du Ministre du Reich compétent, soit sur l'ordre de la Cour des Comptes ; l'accord de ces deux autorités est nécessaire pour le choix des experts vérificateurs ainsi que pour l'établissement des directives suivant lesquelles seront effectués contrôles et vérifications par ces experts. Elles doivent se faire conformément aux principes commerciaux, c'est-à-dire qu'elles portent non sur la régularité des conditions dans lesquelles les dépenses ont été effectuées, mais sur leur judicieuse utilisation et sur la réalité des estimations d'inventaire. Sur la demande de la Cour des Comptes, le Ministre compétent est tenu de provoquer toutes vérifications complémentaires qui paraissent nécessaires à la Cour. Celle-ci peut également, si les statuts et conventions le permettent, faire vérifier par des mandataires délégués par le Président de la Cour des Comptes, les livres et documents de la société.

Enfin, lorsque le bénéfice net d'une entreprise est attribué au Reich pour la totalité ou pour une fraction importante, la surveillance doit être évidemment plus étroite, la Cour des Comptes est alors autorisée à s'assurer si les intérêts du Reich ont été bien sauvegardés.

Ainsi, le Ministre du Reich compétent et la Cour des Comptes possèdent des moyens de contrôle étendus.

Le contrôle budgétaire est fixé par l'art. 114 qui prévoit l'application de la procédure budgétaire normale de vérification par la Cour des Comptes, des comptes rendus par les autorités du Reich concernant les recettes et dépenses résultant, pour le Reich, de sa participation à une société. Ce contrôle supplémentaire normal porte sur les points suivants : Observation du budget, exactitude des comptes, observance des lois et règlements en vigueur en ce qui concerne recettes et dépenses, crédits inutilement dépensés. Pour exercer ce contrôle, la Cour des Comptes a tout pouvoir d'enquête auprès des administrations intéressées.

De même que l'autorité du Ministre des Finances apparaît à l'origine de la participation, elle se manifeste aussi en ce qui concerne l'aliénation, l'échange ou toutes autres opérations qui seraient de nature à faire disparaître ou à diminuer l'influence du Reich dans l'entreprise à laquelle il a participé ; son autorisation est nécessaire.

De l'ensemble des textes examinés ci-dessus se dégagent un certain nombre de caractères généraux :

1° La liberté de fait et de droit du gouvernement en matière de participation à des entreprises privées, parce que l'imprécision des règles lui laisse un large pouvoir d'interprétation ;

2° Les pouvoirs du Ministre des Finances ne s'exercent directement qu'au début et à la fin de la participation ; la surveillance de la gestion appartient au Ministre du Reich compétent et à la Cour des Comptes ;

3° La loi ne prévoit pas de participation minimum ou maximum ; cette question est réglée suivant chaque application particulière par les statuts de l'entreprise dont le Reich est actionnaire.

Quand on compare les conditions dans lesquelles se sont développées en France et en Allemagne les sociétés d'économie mixte, il apparaît que les obstacles juridiques,

importants en France, sont inexistants en Allemagne ; ils n'offrent aucune résistance à l'action d'un gouvernement qui a toujours eu par ailleurs le sens de l'autorité.

Aux causes historiques et juridiques de développement de l'actionnariat du Reich et des collectivités en général, se sont ajoutées des facteurs d'ordre économique.

SECTION II. — LES CAUSES ÉCONOMIQUES

Les origines économiques des sociétés d'économie mixte en Allemagne se rattachent en premier lieu à la structure économique de ce pays, c'est-à-dire à l'organisation de la grosse industrie allemande en groupes, cartels et Konzerns qui se sont révélés plus tard être de véritables Etats dans l'Etat, à une époque où toutes les valeurs traditionnelles menaçaient de sombrer en Allemagne. Même avant la guerre, ces cartels se sont heurtés aux collectivités ; cependant, des intérêts communs et la violence même de ces luttes les ont parfois obligés à s'entendre et de nombreuses et importantes sociétés d'économie mixte sont nées de ces accords.

En second lieu, la période critique de l'après-guerre et celle, non moins grave, qui a commencé avec le début de la crise économique mondiale, en 1930, ont obligé le Reich, et non plus les collectivités, à intervenir dans de nombreux cas et sous forme de participation au capital, pour maintenir un caractère national à des entreprises d'intérêt général ou pour aider certaines sociétés à franchir une période de difficultés qui avait mis en lumière le lien de solidarité qui unit les grandes entreprises aux ramifications profondes à la vie de la nation.

§ 1. — *Cartels et collectivités*

Depuis le début de l'histoire industrielle de l'Allemagne, sous l'impulsion des banques, par suite d'une insuffisance de capitaux et en raison de la mentalité particulière

des chefs d'industrie, la structure économique de l'Allemagne a été caractérisée par une concentration croissante des entreprises productrices. Cette concentration était un moyen utilisé en vue de réaliser le but poursuivi par les industriels et les pouvoirs publics, qui se préoccupent en général plus du devenir que du présent : l'augmentation rapide de la production ; cette tendance a été heureusement exprimée par M. Max Hermant qui, comparant la croissance de l'économie allemande au développement des économies occidentales, française et anglaise, schématise la première par une courbe représentant un mouvement uniformément accéléré et le second par une ligne droite représentant au contraire un mouvement d'un rythme uniforme. Le mouvement de concentration s'est manifesté dès avant la guerre, principalement dans la région Westfalo-Rhénane, en matière de concessions de mines et de services publics industriels ; il s'est affirmé depuis avec une violence accrue après la guerre, avec les Konzerns qui se sont partagés la direction économique du pays et ont même exercé une influence considérable sur la politique allemande.

Il était naturel, avant la guerre, étant donné le caractère autoritaire du régime et la subsistance d'un particularisme local assez vif, que les efforts des grands industriels pour mettre la main sur des entreprises contrôlées, à des titres divers par les collectivités, les ressources et les relations dont ils disposaient, aient suscité d'abord de la méfiance puis des hostilités ouvertes de la part des collectivités, d'autant que celles-ci avaient toujours eu une activité économique assez large ; elles devaient donc être amenés à vouloir se réserver les domaines nouveaux et les possibilités qu'offraient les récentes découvertes techniques en matière de distribution d'électricité et de gaz. C'est en effet dans ces branches industrielles que la lutte fut la plus âpre, et c'est en vue d'une exploitation de ce genre que se forma la première société d'économie mixte.

C'est, semble-t-il, en Alsace, alors sous la domination allemande, que fut fondée la première société d'économie

mixte (1) : En 1900, la ville de Strasbourg fonda en association avec l'A.E.G. (Allgemein Elektrizitäts Gesellschaft), la Société d'Electricité de Strasbourg, dont elle souscrivit 40 % du capital, non sans réussir ultérieurement, par des achats secrets d'actions, à la faveur d'augmentations de capital, à s'assurer la majorité. L'exemple le plus frappant de cette lutte et des résultats auxquels elle a conduit est constitué par le R.W.E. (1) (Rhein. Westf. Elektrizitäts Werk) : cette société fut fondée en 1898 ; elle appartenait aux groupes Stinnes et Thyssen et commença, dès sa création, à étendre son champ d'action. L'extension de ses secteurs provoqua bientôt de la part des villes et de certaines firmes industrielles, des craintes assez vives ; elles se groupèrent pour faire échec au développement du R.W.E. Après plusieurs années de conflit, l'accord s'établit en 1908 : les collectivités devenaient actionnaires du R.W.E. et peu à peu, augmentèrent leur participation et surtout leur influence dans la gestion, à tel point qu'en 1912, avec 1/3 des actions, les collectivités avaient la majorité au Conseil d'Administration, exactement 14 représentants sur 24.

D'après ces deux exemples il semblerait que les collectivités aient toujours triomphé par élimination de leurs associés privés ; or, les collectivités, tout en cherchant à s'assurer le contrôle financier, ce à quoi elles ne sont pas toujours parvenues, ont laissé la gestion des entreprises aux techniciens privés ; elle n'ont pas voulu se priver de l'appui des importants groupes bancaires et industriels, qu'elles obligeaient à s'entendre avec elles.

Ces participations ont été effectuées surtout par les collectivités ; il n'en est pas de même des participations dans les entreprises, qui ont été motivées par des nécessités économiques ou financières dans certains moments troublés qu'a traversés l'Allemagne de l'après-guerre.

(1) Voir CHÉRON, *Actionnariat des Collectivités publiques*,

§ 2 — *Les nécessités économiques*

Qu'elles aient été d'ordre financier ou monétaire, ou purement économique, elles ont conduit au même résultat : la socialisation d'une partie importante de l'économie allemande ; cette socialisation s'est surtout manifestée en deux étapes.

La première période part de la fin de la guerre jusqu'au rétablissement monétaire effectué en 1924 ; la seconde a débuté avec la crise mondiale et s'est terminée récemment sous l'impulsion du gouvernement hitlérien.

Cette main-mise des collectivités et principalement du Reich, sur un grand nombre d'entreprises privées est difficilement séparable du mouvement d'idées politiques qui en a accentué la réalisation, ceci pour la première période, car pour la seconde, au contraire, aucune idéologie socialiste n'est venue appuyer le soutien, d'ailleurs temporaire accordé par le Reich à quelques grandes entreprises. Cependant, même pendant la première période, l'action des personnes morales de droit public était inévitable, tant en raison des besoins urgents qui se manifestèrent après 1918, que de la pénurie de capitaux après les destructions immenses de la guerre. Immédiatement après celle-ci, l'Allemagne souffrait d'un manque de matières premières et de denrées alimentaires ; de plus, la plupart des services de distribution exploités normalement par l'industrie privée, avaient été assurés pendant la guerre par les collectivités ; pendant ces quatre années le Reich avait été également conduit à édifier des usines de protection se rapportant à des objets divers, miniers, métallurgiques, etc..., qu'il groupa plus tard dans des sociétés par actions dont il possédait la totalité du capital et sur lesquelles nous reviendrons. Après la guerre, les collectivités eurent à faire face à des besoins d'autant plus grands qu'ils avaient été plus longtemps comprimés ; un peu partout, se créèrent, sous leur direction, des entreprises de ravitaillement, de construction d'habitations, de transports... parfois, du reste, autant pour

donner du travail à des masses nombreuses de travailleurs non occupés que pour produire des biens ou des services qui dans certains cas présentaient un caractère secondaire.

En deuxième lieu, la pénurie de capitaux et le besoin sans cesse accru de ressources liquides et de fonds de roulement, qui sont les caractéristiques de toutes les périodes de dépréciation monétaire, amenèrent les collectivités à se charger de la conduite de nombreuses entreprises dont l'acquisition leur était peu onéreuse puisque, pour elles, le principal moyen de se créer des ressources résidait dans le fonctionnement de la planche à billets et dans l'obtention de crédits étrangers, moyens qui, pratiquement étaient à la seule disposition des personnes morales de droit public et de quelques entreprises géantes. Les sociétés privées, devant accroître leurs fonds de roulement, étaient obligées d'augmenter leur capital et la souscription était assurée presque uniquement par des collectivités ou des groupes puissants Konzerns, aspects également redoutables d'un capitalisme suspect et suspecté. Le développement rapide de ces immenses Konzern formait d'ailleurs une base très utile aux collectivités pour leur action financière en vue de les évincer des entreprises dont elles cherchaient à s'assurer le contrôle ; l'opinion publique, socialiste en ce temps là, prenait généralement fait et cause pour les collectivités, considérées comme meilleurs garants de l'intérêt général que les capitaines d'industries aux ambitions démesurées et dont on pressentait la chute rapide. D'autre part, les collectivités ont augmenté leurs participations pour éviter la main-mise des capitaux étrangers sur les industries d'intérêt général.

Quand fut créé le RentenMark, suivant la conception audacieuse du Dr Schacht, si bien faite pour séduire les Allemands, le rajustement des anciennes unités monétaires dépréciées à la nouvelle, montra une avance considérable de l'actionnariat public dans les entreprises privées. Les collectivités jouèrent en somme, pendant quelques mois, le rôle qu'assumaient traditionnellement les établissements de crédits. Après la stabilisation monétaire, les crédits

étrangers affluèrent en Allemagne et les banques redevinrent les commanditaires habituels de l'industrie et surtout de la grande industrie ; pendant cinq ans environ, la situation se stabilisa, jusqu'en 1931, année où le krach du Kredit Anstalt autrichien ébranla tout le système bancaire allemand. Cette année et les suivantes marquèrent l'intervention de l'Etat dans les grandes banques et, par cette voie, dans un grand nombre d'entreprises industrielles ; de plus, l'Etat intervint pour soutenir des entreprises d'intérêt général défailantes. Cependant, en raison des conceptions économiques et sociales du gouvernement alors au pouvoir, cet interventionnisme ne fut pas suivi de socialisation effective ; bien que le Reich ait eu la majorité absolue dans de nombreux cas, il a laissé la gestion aux techniciens privés, se réservant seulement un droit de contrôle dont il a usé avec discrétion. L'avènement au pouvoir du parti national-socialiste n'a pas modifié cette attitude du Reich vis-à-vis des entreprises dont il est actionnaire ; quelques mesures spéciales de surveillance ont bien été prises, surtout dans le domaine bancaire, mais ce ne sont pas les plus importantes.

En fait, et ceci est important pour l'avenir des sociétés d'économie mixte en Allemagne, le contrôle ne s'exerce plus en vertu d'un droit d'actionnaire mais d'un droit éminent que possède la « Deutsche Gemeinschaft », communauté allemande que représente le gouvernement du Reich, sur tous les aspects de la vie sociale ; les collectivités ne manquent pas de moyens d'imposer leurs vues aux industriels et aux producteurs en général ; dans ces conditions, l'actionnariat devient un procédé inutile et qui offre le désavantage d'obliger la collectivité à faire des efforts financiers qui devraient être normalement faits par les industriels ou les banques. On a même observé récemment une tendance, de la part du Reich, à aliéner certaines de ses participations effectuées pendant la crise. En effet, le Reich, pour favoriser le démarrage de l'économie allemande, s'est lourdement endetté et, en raison même du but de son action, son appauvrissement a coïncidé avec

une certaine prospérité des industries, spécialement des industries de biens de production et d'exploitation de services publics, branches où le Reich était largement intervenu comme actionnaire ; il s'est procuré des ressources exceptionnelles en transférant aux producteurs privés des paquets importants d'actions sur lesquels il a d'ailleurs réalisé des bénéfices appréciables ; la même tendance a pu être observée en ce qui concerne les banques, la Dresdner notamment.

Ainsi, en Allemagne, l'importance prise par les sociétés d'économie, mixte, organismes de collaboration autant que de contrôle apparaît liée à l'évolution des conceptions politiques et sociales.

SECTION III

LES CAUSES POLITIQUES ET SOCIALES

Le mouvement des idées a eu une certaine influence sur le développement des sociétés d'économie mixte en Allemagne ; sans doute, dans ce pays, comme du reste dans beaucoup d'autres, les faits, plus que les idées ont contribué à ce développement ; cependant les doctrines socialistes et nationalistes, qui se sont longtemps affrontées, pour aboutir finalement à se fondre, au détriment, semble-t-il des premières, ont eu également une certaine part dans cette évolution.

§ I^{er}. — *Le Socialisme*

Avant d'arriver au national socialisme, l'Allemagne a connu deux sortes de socialismes : en premier lieu le socialisme d'Etat qui a fait son apparition après la guerre de 1870 et en second lieu le marxisme qui a paru s'implanter en Allemagne après la guerre de 1914-1918.

La première forme de socialisme, qui semble avoir un certain nombre de points communs avec le national-socialisme,

lisme, n'a pas exercé une grande influence sur le développement des sociétés d'économie mixte ; doctrine de solidarité nationale plutôt que de véritable socialisme, ne comportant pas de tendance égalitaire, elle a donné, sous l'impulsion de Bismarck, les lois sociales à l'Allemagne mais n'a pas prétendu exercer un contrôle sur la production ; elle a imposé des limites à l'action privée mais n'a pas voulu exercer un rôle directeur ; c'est que son but véritable était moins l'amélioration continue des conditions d'existence des travailleurs allemands, que l'octroi à ceux-ci des garanties indispensables pour porter au maximum les forces productrices de la nation ; cette forme de socialisme procède d'un calcul et non d'un élan spontané ; son but immédiat est d'ordre économique, l'augmentation continue de la production, et non d'ordre véritablement social ; opposée à toute socialisation de la production, elle est restée indifférente devant le développement de l'actionnariat des collectivités car celui-ci n'a pas fait obstacle au maintien de la production ; il l'a même accrue en investissant des capitaux nouveaux dans des entreprises dont la gestion était laissée aux particuliers.

La poussée socialiste qui s'est manifestée après la grande guerre qui, dans ses aspirations et ses méthodes se rattache au marxisme, a voulu au contraire faire échec au capitalisme. Un mouvement puissant d'opinion s'est prononcé pour la collectivisation des industries les plus importantes ; il a eu son écho dans la législation et même dans la Constitution de Weimar.

C'est ainsi que, d'une part, la loi du 23 mars 1919 a prévu la possibilité d'exproprier contre indemnité dans certaines industries ; cette loi n'a d'ailleurs pas été appliquée ; d'autre part, l'art. 156 de la Constitution de Weimar, qui reproduit cette loi, prévoit trois modes de socialisation :

expropriation des industriels contre indemnité ;

groupement des industries de même objet en fédérations autonomes gérés par des organismes tripartites comprenant notamment des représentants de l'Etat et du personnel ;

enfin, participation des collectivités dans les entreprises dont la socialisation présenterait des difficultés ; aucune règle d'organisation n'était prévue dans ces textes concernant le fonctionnement de ces nouvelles sociétés d'économie mixte.

Il est à noter que la même loi se retrouve dans un autre Etat allemand, l'Autriche, qui a d'ailleurs failli, à cette époque, s'intégrer au Reich ; la loi autrichienne de socialisation du 29 juillet 1919 prévoyait elle aussi trois formes de socialisation dont la nationalisation, pour les entreprises appelées communautaires et la participation comme actionnaire des collectivités, pour les « entreprises à caractère communautaire » (1). Ainsi, dans ces deux pays, les doctrines socialistes ont prévu à côté de l'économie collective le développement d'une économie mixte, sans doute transitoire d'ailleurs, puisqu'elle laissait une certaine place au capitalisme privé et obligeait la collectivité à employer les mêmes procédés capitalistes qu'elle réprouvait en tant qu'organisme politique.

Quoi qu'il en soit, le mouvement des idées a puissamment aidé, dans cette courte période qui finit avec le ReichsMark, au développement de l'actionnariat des collectivités en Allemagne et en Autriche, développement rendu d'ailleurs inévitable par l'évolution économique et financière que subissaient ces deux pays.

Cependant, les applications sont loin d'avoir été aussi générales et systématiques que ne l'avaient prévu la loi et la Constitution ; en effet l'influence des marxistes fut éphémère ; ils virent rapidement se dresser devant eux les chefs des grandes industries appuyés sur les forces conservatrices appartenant à l'Administration et à l'armée, traditionnellement si puissantes en Allemagne, tandis que les anciens partis se réorganisaient. La tentative de socialisation avait échoué en Allemagne et étant donné les conditions et la période dans lesquelles elle avait eu lieu, les perspectives socialistes et les chances de réalisation de leurs doc-

(1) Cf. CHÉRON, *op. cit.*

trines étaient très minimales. Actuellement, il semble que si un certain socialisme imprègne les mesures prises dans le domaine économique par le gouvernement national-socialisme, ce soit surtout en fonction d'un but d'ordre national.

§ 2. — *Le Nationalisme*

Le point de vue de l'intérêt national, abstraction faite de toute considération d'ordre social, a été à l'origine de nombreuses interventions des collectivités et, principalement du Reich, comme actionnaires, dans des entreprises privées ; mais ce point de vue n'a fait l'objet d'aucune application systématique sur les entreprises de plus en plus nombreuses d'intérêt national ; l'intervention a été fonction des circonstances et particulièrement des difficultés qu'ont rencontrées certaines sociétés pendant la crise ; ces interventions ont été motivées par le désir de soutenir plutôt que de contrôler ; aussi bien, dans plusieurs cas, les causes du déficit de nombreuses de ces entreprises étaient d'ordre tellement général qu'elles les dépassaient, elles résultaient non d'une mauvaise gestion mais des conditions de la vie économique internationale ; l'intérêt national était en jeu parce que la cessation de l'activité de ces grandes sociétés ne pouvait être envisagée, soit à cause de leur importance dans l'économie nationale, soit à cause du caractère de service public de l'exploitation qu'elles géraient ; il fallait éviter, d'autre part, que des groupes étrangers ne missent la main sur ces éléments essentiels de l'activité du pays ; c'est en ce sens que le nationalisme a aidé au développement des sociétés d'économie mixte, forme de soutien et de collaboration, dans ce cas, plutôt que de contrôle et de socialisation partielle ; les mêmes faits se sont produits dans de nombreux pays atteints par la même crise et parfois sur les entreprises de même catégorie, principalement les entreprises de transports, en France, Italie, etc... En résumé, on peut dire que l'attitude des pouvoirs publics, en ce qui concerne l'actionnariat des grandes col-

lectivités allemandes, Reich et Länder, s'est réglée beaucoup plus sur les circonstances que sur des conceptions politiques ; les participations une fois prises, elles ne les ont généralement pas supprimées, sauf ce qui a été dit sur les transferts récents d'actions détenues par le Reich ; les divers gouvernements se sont transmis comme un héritage neutre les intérêts qu'ils avaient été amenés à prendre dans certaines sociétés ; c'est pourquoi l'économie mixte, malgré l'importance relative de ses applications en Allemagne par rapport aux autres Etats, apparaît comme secondaire. Moyen beaucoup plus que fin, elle a sans doute un caractère transitoire et pourrait être appelée à disparaître entièrement sur le plan des grandes collectivités allemandes étant donné les pouvoirs illimités que possède le gouvernement sur l'économie.

CHAPITRE II

L'ACTIONNARIAT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

L'actionnariat des communes et des autres collectivités secondaires, qui est le plus ancien, est aussi le plus important. Il s'est développé d'une façon presque ininterrompue depuis le début du siècle et a pris une telle extension dans certaines branches de l'économie que l'on a pu craindre parfois de voir les entreprises purement privées évincées de ces branches. Cette intervention des personnes publiques ne s'est pas bornée, d'ailleurs, à utiliser le cadre d'une société anonyme qu'elle créait avec des particuliers ou qui existait déjà ; la forme la plus évoluée consiste dans ces unions de communes et de districts, comprenant un grand nombre d'adhérents, corporations de droit public ou de droit privé suivant le cadre légal qu'elles ont adopté et qui paraissent se développer de plus en plus.

Pour donner une idée de ces diverses modalités d'intervention des personnes morales de droit public en Allemagne, nous étudierons dans une première section : les participations des collectivités locales dans les principales branches industrielles où le système a été appliqué, et dans une deuxième section, le schéma de l'activité économique, sous forme de participation, de certaines villes allemandes grandes ou moyennes.

SECTION I

LES APPLICATIONS DANS LES PRINCIPALES BRANCHES
DE L'INDUSTRIE

Les catégories d'industries dans lesquelles s'exerce particulièrement l'action communale sont les services publics à caractère industriel ; la commune y trouvait en effet un motif d'intervention, l'intérêt général évident qui s'attache à leur exploitation et, d'autre part, son action était facilitée par le fait qu'elle possède, dans ce domaine, des droits et même un devoir de surveillance et de contrôle. Enfin la concentration croissante de la population dans les villes a obligé celles-ci à agir ; les besoins de ces populations ont augmenté en nombre, en variété et surtout en importance.

Ce dernier facteur est loin d'être négligeable parce qu'il fait rentrer dans la catégorie des entreprises rentables, certaines activités que l'initiative privée abandonnait autrefois généralement à l'action de la personne publique parce que les capitaux dont elles nécessitaient l'investissement n'étaient pas suffisamment rémunérés ; il y a donc là une raison de plus pour les communes d'intervenir ; ayant eu longtemps la charge d'assurer des services déficitaires, il semble parfaitement normal qu'elles recueillent le bénéfice de leur extension à partir du moment où ils deviennent rémunérateurs ; cependant cette amélioration du rendement économique n'est pas seulement fonction de l'accroissement des besoins ; elle doit aussi son existence aux progrès techniques réalisés, qu'ils viennent d'une invention ou d'une meilleure organisation des activités productrices. Or, souvent, les modifications qui sont rendues nécessaires par l'apparition de ces faits nouveaux ne sont pas réalisées immédiatement par les communes, dont l'action est moins souple et moins rapide que celle des entreprises privées. Ces difficultés d'organisation ou d'adaptation technique ne

laissent pas d'être aperçues et exploitées par les particuliers qui, convaincus de pouvoir mieux faire, attaquent la gestion communale dans son principe même. Un auteur allemand, M. Spehrlich, voit dans ces conflits une des causes de la collaboration des collectivités et des particuliers à l'intérieur des sociétés d'économie mixte : « Là où les communes ont eu dès le début leurs usines à elles, ont surgi parfois au cours des temps, des difficultés d'organisation et de technique, surtout dans les usines électriques, que de nombreuses communes essayèrent de surmonter avec le concours d'entrepreneurs privés ; ainsi naquit l'économie mixte » (1).

Il convient de remarquer que cet inconvénient, auquel semble avoir été donnée une importance excessive, n'apparaît pas comme irrémédiable en Allemagne où la vie politique est suffisamment teintée d'autoritarisme pour qu'une seule influence s'exerce et non, comme il arrive parfois en France, une pluralité d'actions plus ou moins ordonnées effectuées par des autorités multiples qui sont en fait irresponsables. Un grand effort d'adaptation et d'organisation se fait en Allemagne depuis quelques années pour les entreprises communales mixtes ; des organismes de direction et des bureaux d'étude des problèmes d'administration, dirigés par des techniciens ont été créés dans différentes villes, qui amélioreront sans doute les gestions économiques de ces collectivités ; d'autre part, les associations de communes dans des entreprises économiques ont doté celles-ci de moyens puissants comparables à ceux dont jouissent les grandes sociétés privées. A leur sujet, M. Spehrlich écrit : « tandis qu'autrefois une association composée uniquement de collectivités publiques semblait peu propre à exploiter des entreprises, il arrive souvent maintenant que les communes n'attachent aucune importance à la participation privée ; il arrive en effet que les collectivités publiques rachètent dans les entreprises pu-

(1) Cf. *Annales de l'Economie collective*, mai-août 1932 : « Entreprises communales allemandes ». SPEHRlich, p. 215

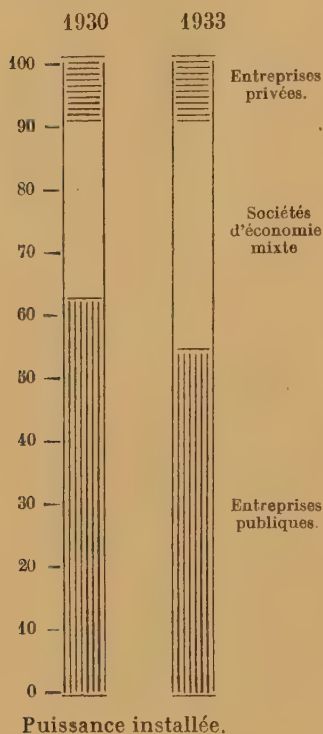
WIRTSCHAFT UND STATISTIK. — Avril 1936, p. 267.

Proportion des entreprises de distribution et installations particulières	Années	Entreprises de distribution			Installations particulières		
Propriétaires		Nom- bre	Puiss. inst. 1 000 kw.	Product. millions de kwh.	Nombre	Puiss. Inst 1 000 kw.	Product. millions de »wh
Reich	1933	13	747,2	1.828,9	4	15,2	9,5
	1930	7	741,8	2.246,6	4	15,2	10,7
Reichsbahn	1933	46	135,1	219,8	Compté dans la rubrique ci-contre.		
	1930	54	134,0	256,2			
Länder	1933	28	580,8	1.400,9	76	163,1	314,0
	1930	25	685,8	1.470,8	72	128,1	205,7
Provinzen.....	1933	10	29,1	36,4	13	4,0	4,3
	1930	8	26,5	50,7	17	4,4	6,2
Kreise	1933	46	132,1	192,9	7	1,1	1,5
	1930	23	61,9	54,7	7	0,9	1,4
Communes	1933	566	1.581,7	2.070	36	9,9	19,4
	1930	586	2.312,6	3.296,1	37	10,6	20,5
Plusieurs corporations publiques.....	1933	85	1.148,4	2.189,7	8	9,5	43,2
	1930	102	1.018,4	2.227,7	11	27,0	66,1
Sociétés mixtes.....	1933	208	2.867,1	4.957,0	50	485,0	1.140,2
	1930	165	2.098,9	4.617,8	14	183,3	1.019,7
Entreprises privées...	1933	615	794,5	1.650,6	4.424	4.171,0	9.576,0
	1930	618	878,2	1.880,2	5.244	4.840,6	11.672,0
TOTAL.....	1933	1.617	8.016,1	14.546,3	4.618	4.838,8	11.108,1
	1930	1.587	7.598,1	16.100,8	5.406	5.210,4	13.002,3

bliques les parts sociales privées, transformant ainsi ces entreprises en sociétés appartenant purement à l'Etat, à la ville ou à des associations de collectivités ».

Cette opinion semble plutôt confirmée par les quelques statistiques qui ont été dressées sur les modes d'exploitation des entreprises de distribution d'électricité, de gaz et d'eau.

A. *Entreprises d'électricité.* (Voir tableau ci-joint et graphique).



A propos de ces deux tableaux, plusieurs remarques peuvent être faites sur l'évolution de la société d'économie mixte pendant les années 1930-33, dans l'industrie de la distribution d'électricité :

1° Le total représenté par la puissance installée des entreprises publiques a baissé de 63 % à 54 %, surtout en ce qui concerne les entreprises communales, tandis que la puissance installée des entreprises privées diminuait elle aussi en valeur absolue et en valeur relative ; les diminutions de ces deux catégories ont été compensées partiellement en valeur absolue par l'accroissement en valeur de la puissance installée des sociétés mixtes qui passe de 2.098,9 Mns de kw en 1930 à 2.867,1 en 1933, tandis que son

importance relative par rapport aux autres entreprises passait de 26 à 36 %, ce qui tendrait à prouver la fusion d'entreprises communales et privées de distribution d'électricité dans des sociétés d'économie mixte.

2° l'importance moyenne des entreprises relevant de l'économie mixte est plus considérable que celle des entreprises privées et communales ; pour les sociétés d'économie mixte la puissance installée moyenne est en effet, en 1933, de 13.783 kw, tandis qu'elle n'est que de 2.795 pour les entreprises communales et 1.292 pour les entreprises privées.

3° si l'on prend comme indice du rendement le rapport

entre la production en millions de kwh et la puissance en 1.00 kw, les entreprises privées gardent leur supériorité car elles atteignent 2,08 contre 1,73 pour les sociétés mixtes et 1,31 pour les entreprises communales. Il est d'ailleurs possible que cette supériorité tienne à des conditions plus favorables d'exploitation et non à une organisation meilleure des services.

4° l'importance de la catégorie des entreprises appartenant à des cercles d'une part et à des associations de collectivités d'autre part, a également augmenté en valeur relative et absolue aux dépens, semble-t-il, des entreprises communales. Ce fait n'est pas surprenant car le rayon d'une entreprise de distribution d'électricité dépasse maintenant la commune ; c'est sans doute également une des raisons pour lesquelles les sociétés d'économie mixte, dans cette branche, ont augmenté en nombre et importance. Au contraire l'importance des entreprises appartenant au Reich et aux Länder tend à se stabiliser.

Il convient enfin de noter que de nombreuses sociétés privées, mines, entreprises de métallurgie, etc..., produisent elles-mêmes leur électricité, ce qui constitue une part très importante enlevée aux entreprises de distribution.

En résumé, la seule catégorie importante qui ait réalisé des progrès sérieux pendant ces trois années de dépression économique, alors que presque toutes les autres étaient en recul, est celle des sociétés d'économie mixte.

B. Gaz

L'industrie de la production et de la distribution du gaz à petite ou grande distance présente un caractère presque uniquement communal, ainsi que le montre le tableau suivant :

	1860	1870	1880	1908	1913	1926	1928
	—	—	—	—	—	—	—
Nombre des usines à gaz	176	340	680	1203	1386	1220	1201
Part des communes...	25	33	50	67	78	81	82,9

Il y a accroissement continu de la part des entreprises

purement communales de distribution du gaz ; en 1928, la production du gaz se répartissait de la façon suivante :

Année 1928	Millions de m3	Pourcentage
Usines communales	2727	82,9 %
Sociétés d'économie mixte....	386	11,7 %
Sociétés privées	130	4 %
Divers	46	1,4 %

La production des sociétés d'économie mixte est donc relativement faible par rapport aux entreprises communales ; elle est sensiblement plus élevée dans les entreprises de fourniture du gaz à longue distance, industrie florissante en Allemagne où existent, dans la région de l'Ouest, de véritables réseaux de transport du gaz, analogues à ceux concernant le transport de l'énergie électrique. En 1927, la répartition était la suivante :

	Milliers m3	%	Usines	%
Usines communales ..	66.178	46,2	143	71,8
Sociétés mixtes	67.468	47,1	38	18,8
Sociétés privées	9.377	6,7	19	9,4
Total	143.233	100	202	100

Dans cette branche industrielle, qui comporte une part technique plus importante que dans la simple distribution du gaz, dans le rayon de la commune, les entreprises mixtes forment une catégorie d'importance légèrement supérieure aux entreprises communales, tout au moins au point de vue du volume de gaz distribué ; les installations des sociétés mixtes sont en moyenne de dimensions cinq fois supérieures à celles des entreprises communales. Du reste, parmi ces dernières sont comptées plusieurs sociétés intercommunales ou même interprovinciales telles que « Hessische Kommunale Versorgung », « Kreis und LandsGas-Versorgung », « SüdWestdeutsche GasGesellschaft », dont les noms indiquent un objet supra communal. Les entreprises mixtes les plus caractéristiques sont le « GrossGasWerk-Erfurt A. G. » et la « GrossGaserei MittelDeutschland ».

C. Eau

De même et plus encore que pour la distribution du gaz, le service de la distribution de l'eau fait apparaître la prépondérance des entreprises communales ; en effet, en 1930, la répartition était la suivante : (1)

Année 1930	Nombre	Pourcentage
Entreprises communales,.....	1.205	94,2 %
Entreprises d'Etat	3	0,3 %
Sociétés d'économie mixte	15	1,4 %
Sociétés privées	45	4,1 %

Les sociétés d'économie mixte ne forment dans cette branche qu'une infime fraction car il s'agit là d'un service public très ancien, resté généralement purement communal et que les progrès techniques n'ont pas bouleversé ; la collaboration des particuliers à la gestion n'était donc pas nécessaire ; enfin, ce service touche de trop près à l'hygiène sociale pour que les collectivités n'aient pas voulu en garder le contrôle absolu.

D. Tramways

Les réseaux de tramways urbains et particulièrement interurbains existent en grand nombre dans la région industrielle de l'Ouest qui comporte des centres importants assez rapprochés les uns des autres. Dans cette région existent de nombreuses entreprises mixtes de tramways, telles que la Rheinische Bahngesellschaft, dans laquelle la ville de Düsseldorf a une participation de 96 %, la Bergische Kleinbahn AG, avec participation de 61 % de la ville d'Elberfeld et la Kreis-Ruhorter Strassenbahn AG., avec participation de 61 % de la ville de Duisbourg.

En 1927, pour l'ensemble de l'Allemagne, on comptait sur un total de 223 entreprises, 120 purement communales, 65 d'économie mixte et seulement 36 entreprises privées.

(1) Les chiffres et tableaux ci-dessus et ci-après sont publiés dans les *Annales de l'Economie collective*, juin-décembre 1930. Dr Oskar MULERT : « L'activité économique des Communes allemandes ».

Pour l'ensemble de ces entreprises, le capital communal investi atteignait 72,2 % contre 27,8 % au capital privé. Cette répartition entre les capitaux publics et privés était sensiblement la même pour les chemins de fer économiques (72 % contre 28 %) ; sur 278 entreprises de chemins de fer économiques, en 1927, 145 appartenaient entièrement à des communes, 80 étaient des sociétés d'économie mixte et 51 des sociétés privées. Le même phénomène peut être observé en ce qui concerne les compagnies d'autobus, à cette différence près que la Reichsbahn a d'importantes participations dans de nombreuses entreprises de ce genre.

E. Aviation

Les communes et les unions de communes ont participé, avec les autres collectivités, au développement si rapide de l'aviation commerciale allemande après la guerre ; elles possédaient en effet 11 % du capital social des entreprises de navigation aérienne.

Ainsi, sur de nombreux aspects de la vie économique, mais principalement sur les entreprises exploitant des services publics, on est amené à constater une intervention importante des communes, par le procédé de l'actionnariat ou de la régie de droit public ou de droit privé (sociétés par action dont le capital est entièrement entre les mains des collectivités) ; en ce qui concerne les entreprises d'électricité, cette intervention croît en valeur absolue et relative de 1930 à 1933 ; il est probable que le même phénomène peut être observé en ce qui concerne les autres services publics, car pendant la crise économique, la commune a dû être amenée fréquemment à apporter son concours financier à ces entreprises d'intérêt général, tout comme l'Etat soutenait les entreprises d'intérêt national.

Dans la majorité des sociétés d'économie mixte, les communes semblent avoir la prépondérance ; en effet, d'après un recensement effectué en Prusse en 1925, sur 477 sociétés d'économie mixte, dans 66,8 % des cas, les collectivités publiques possédaient la majorité du capital social.

Si les communes allemandes cherchent généralement à s'assurer la majorité dans les entreprises au capital desquelles elles participent, ce n'est pas pour imposer leurs méthodes de gestion et constituer ainsi une sorte de régie déguisée, c'est parce que cette majorité leur est nécessaire pour empêcher les particuliers de porter atteinte aux intérêts supérieurs qu'elles représentent; c'est la conséquence normale de l'absence de réglementation générale qui donne aux collectivités des garanties sur les questions les plus graves (1). Encore cette majorité ne suffit-elle pas; il faut aussi que la commune soit bien représentée aux organes de gestion par des personnes capables de soutenir et de faire triompher le point de vue de la commune (1).

Il semble que les communes font une distinction entre les tâches locales qu'elles prétendent assumer pleinement et directement, sans aucun concours privé, et les grandes entreprises pour lesquelles elles ont besoin du concours financier et technique des industriels, de même que ceux-ci trouvent dans la collaboration de la commune des facilités administratives et une sorte de garantie morale vis-à-vis des usagers. Sans être absolue, cette séparation des tâches est confirmée généralement par l'observation des faits, ainsi que nous allons le voir dans l'étude de l'activité économique de plusieurs villes allemandes.

SECTION II

ACTIVITÉ TYPE DE DIVERSES VILLES ALLEMANDES

La description des différents domaines dans lesquels s'exerce l'activité économique des collectivités allemandes

(1) D^r MULERT (p. 308) : « Naturellement l'effort constant des communes dans tous ces cas (entreprises mixtes) doit être de s'assurer une influence qui leur permette de défendre énergiquement le point de vue de l'économie communale; car, l'expérience l'a montré, il ne suffit pas d'avoir la majorité du capital social entre les mains des communes participantes, il faut encore, parallèlement à cela, que dans les organes de la société se trouvent assez de personnalités ayant cette orientation économique... « l'entreprise mixte fournit ainsi aux communes la possibilité de participer d'une façon décisive aux grandes tâches qu'elles n'auraient pu, à elles seules, mener à bien. »

et principalement des communes, qui jouent le plus volontiers le rôle d'entrepreneur, l'observation des modalités qui encadrent leur action montrent la variété des buts poursuivis et des moyens employés. Dans cette matière, les objets économiques et sociaux arrivent presque à se confondre ou, en tout cas, ne sont jamais absents, et ce n'est pas sans quelque arbitraire, même après analyse, que l'on peut classer les entreprises économiques suivant leur but économique ou social. Une autre classification suivant le mode de l'action, aboutit à distinguer la régie de l'entreprise mixte.

Tels sont les points de vue suivant lesquels nous envisagerons successivement dans deux paragraphes, d'une part, l'activité économique de la ville de Nuremberg et, d'autre part, celle des villes de Cologne et de Fribourg-en-Brisgau.

§ 1. — *Activité économique de la ville de Nuremberg*

Elle peut se résumer dans le tableau suivant (1) :

(1) Emprunté aux *Annales d'Economie collective*, juin-octobre 1931, janvier-mars 1935. D^r MEYER.

GRANDES INDUSTRIES	ENTREPRISES EN RÉGIE à but surtout		ENTREPRISES MIXTES	
	Économique	D'Utilité publique	Économiques	D'Utilité publique
Agriculture, jardinage...		Office agricole. Direct. des jar- dins de la ville.		
Alimentation, Consomma- tion.....		Abattoirs-Halles	Laiterie bavaroi- se.	
Vêtement....		Office économ.		Ouvroir (S.A.R.L.)
Bâtiment....	Bureau des T.P. infra et super- structure. Voi- rie. Canalisa- tion. Assèche- ments.			Sté de Constr. de logement. Œuvre de colo- nisation.
Eau, gaz, élec- tricité (Prod. et distribut.)	Usine à gaz. Distribution de l'eau. Bureau tech. d'expl.		Centrale électri- que Franconie.	
Commerce...	Caisse d'épar- gne municip.	Caisse des prêts.		
Transports...	Tramways. Parc automo- bile. Portaérien : Nu- remberg-Fürth		Lloyd bavarois. C ^{ie} de Ch. de fer Ludwig. C ^{ie} al- lem. d'aviation. Sté Main-Rhin- Danube. Hanse aér. de l'Alle- magne du Sud.	Bureau de voya- ge (S.A.R.L.)
Œuvres sani- taires ou hy- giéniques ou servant au bien-être pu- blic.....	Hôpital. Clini- que gynécol.	Ateliers d'assis- tance par le tra- vail. Ateliers d'enseigne- ment. Service d'incendie. En- lèvement des ord. ménag. Vi- danges. Net- toyage des rues. Service de dés- infect. Pompes funébres. Bains Monts de Piété.	Jardin zoologi- que.	
Entreprises..	Service des mar- chés et du chauffage. Administration du matériel.			
Théâtres.....	Opéra-Comédie.			

Ce tableau montre d'abord que les entreprises poursuivant un objet principalement social, mais à caractère économique, ne sont pas exploitées toujours en régie et que, de même, les entreprises à but surtout économique sont exploitées soit en régie, soit par des sociétés d'économie mixte; cette dernière forme est en général utilisée pour les entreprises dépassant le cadre communal. Il est intéressant d'examiner les conditions dans lesquelles la ville de Nüremberg a été amenée à participer au capital d'entreprises privées. Parmi ces sociétés d'économie mixte, les plus importantes sont la Centrale Electrique de Franconie, la Laiterie Bavaroise, la Compagnie Allemande d'aviation, le Jardin Zoologique et la Société de Constructions de la ville de Nüremberg.

1° *Centrale Electrique de Franconie* (Gross Kraftwerk Franken AG). Fondée le 1^{er} décembre 1911, au capital de 4 millions de RM, elle a été dès le début sous le contrôle financier absolu de deux municipalités : Nüremberg possédait 51 % du capital, Fürth 23 %, tandis que l'élément privé ne détenait que 26 % du capital (à une société d'électricité). En 1923, une entente est réalisée avec la compagnie Rhein-MainDonau ; la structure financière de la société est modifiée ; son capital est porté à 7,31 Mns RM, les villes actionnaires d'origine gardant la majorité ; sont représentées au conseil de surveillance : Nüremberg, Fürth, la Centrale Franconienne, des banques privées et la Compagnie R.M.D. ; comme d'habitude, la gestion technique est laissée aux industriels, les collectivités se bornant à exercer le contrôle; dans cette société mixte depuis sa création, les particuliers n'ont pas été éliminés; il semble même que leur participation ait augmenté du fait de l'intervention des banques et de la compagnie R.M.D., elle-même société d'économie mixte.

2° *Laiterie Bavaroise* (Bayerische Milchversorgung GmbH). Cette société à responsabilité limitée fut fondée le 16 octobre 1915 pour suppléer à l'insuffisance du ravitaillement en lait de la ville par les particuliers ; elle s'appe-

lait alors Milchzentrale der Stadt Nürnberg GmbH, au capital de 180.000 RM ; la ville possédait 8/9 du capital, le reste ayant été souscrit par une banque.

En 1917, la ville de Fürth imite l'exemple de Nürnberg ; en 1921, ces deux sociétés fusionnent pour créer la Gemeinnützige Milchversorgungs Gesellschaft der Städte Nürnberg und Fürth, dont le capital entièrement souscrit par les deux villes appartenait pour 5/6 à Nürnberg et pour 1/6 à Fürth ; en 1926, le capital de la société fut porté à 400.000 RM pour accueillir la souscription de groupements corporatifs agricoles et commerciaux. Après une longue éclipse d'une dizaine d'années, due aux difficultés exceptionnelles du ravitaillement de la guerre et de l'après-guerre, les particuliers revenaient participer à une activité qui auparavant était de leur domaine exclusif. Les communes gardèrent le contrôle financier de l'entreprise, mais la composition du conseil de surveillance fut changée ; au lieu de ne comporter que des délégués des deux villes, il fut composé de 17 représentants des communes intéressées, 6 représentants des groupements agricoles et 3 représentants des groupements commerciaux. Enfin, en 1930, Ratisbonne ayant demandé à participer à la société, celle-ci changea de nom pour devenir la « Laiterie Bavaroise » au capital de 1 million de RM, avec un conseil de surveillance de 30 membres au lieu de 26. Actuellement, le capital et les sièges au conseil de surveillance sont répartis ainsi :

Actionnaires	Participation	Pour cent.	Représentation au conseil.
a) Union de communes :			
Nürnberg.....	R. M. 450.000	45 %	
Fürth	120.000	12 %	18
Ratisbonne ...	30.000	3 %	
b) Groupes agricoles :			
4 assoc. de prod. de lait	R. M. 250.000	25 %	8
c) Groupes commerciaux :			
deux coopératives.....	R. M. 150.000	15 %	4
TOTAL	1.000.000	100 %	30

Le but des communes en intervenant, était à la fois

d'ordre économique et sanitaire; il visait autant à organiser le marché du lait de façon à maintenir l'équilibre entre les producteurs et les consommateurs, qu'à améliorer le système de la distribution, de façon à entourer des meilleures garanties d'hygiène la consommation de ce produit. Ce but semble avoir été atteint ; d'autre part, le marché du lait est mieux équilibré puisque les prix payés au producteur sont plus élevés sans que les prix de consommation soient supérieurs à ceux pratiqués dans les autres villes. Actuellement, étant donné la participation des particuliers à l'entreprise, la mission de la commune est d'arbitrer les conflits d'intérêts entre producteurs et commerçants.

3° La *Compagnie Allemande d'Aviation* (Deutsche Verkehrsflug AG). Fondée, en 1926 sous le nom de Nord Bayerische Verkehrsflug, elle a changé de raison sociale en 1931; son objet est d'exploiter des services de transport aériens sur de petites distances pour amener du trafic aux grandes lignes de la Deutsche LuftHansa ; les moyens financiers de cette société sont constitués par ses ressources propres et la garantie d'exploitation que lui accordent les villes au lieu de subventions. La société prit rapidement de l'extension ; son capital fut porté de 50 à 500.000 RM en 1928 et 1 million en 1929; en 1930, la société exploitait dix-sept lignes, reliant trente-six localités, avec vingt-deux appareils ; de régionale, la société était devenue nationale. Ce caractère national s'exprime par la participation de plusieurs pays : Bavière, Thuringe, Saxe-Anhalt; de villes : Nüremberg, Fürth, Weimar, Zwickau, Leipzig, etc., et de sociétés privées d'aviation ou de construction aéronautique, dont la Lufthansa. La majorité appartient aux collectivités publiques qui sont seules représentées au conseil de surveillance. Les municipalités actionnaires ne représentent pas l'intérêt national, mais l'intérêt strictement communal ; les Länder ont une influence prépondérante dans cette société d'économie mixte.

4° *Jardin zoologique* (Tiergarten Nüremberg AG). A l'inverse de la précédente, cette société est purement locale.

Fondée en 1908, elle a été entièrement privée jusqu' en 1928. Les difficultés monétaires et économiques de l'après-guerre déterminèrent en 1928 une augmentation de capital à laquelle souscrivit la ville; de plus, celle-ci a apporté des terrains à la société; les délégués de la ville, dont le bourgmestre, figurent au Conseil de surveillance ; la rémunération annuelle des capitaux investis est limitée à 4 %; c'est un intérêt social, le désir de sauvegarder un patrimoine local, qui a motivé l'intervention de la collectivité.

5° *Société de construction d'habitations* (gemeinnützige Wohnungsgesellschaft der Stat Nürnberg GmbH). Cette société mixte, à responsabilité limitée, a rempli à l'origine un objet essentiellement économique : remplacer l'initiative privée qui, au lendemain de la guerre, était incapable de répondre à la demande en logement ; cependant, à mesure qu'un certain équilibre se rétablissait, la société orienta son activité de plus en plus vers des buts d'utilité publique en cherchant à satisfaire les besoins des catégories les plus pauvres de la population, tâche que l'initiative privée ne pouvait assumer : constructions d'habitations à bon marché, logements ouvriers... ; c'était là d'ailleurs l'objet d'une autre société d'économie mixte, la « Siedlungswerk Nürnberg AG » ; participent dans ces sociétés les entrepreneurs privés qui effectuent les travaux; le rôle de la collectivité est de donner les plans et directives générales et d'exercer le contrôle sur les constructions.

En conclusion, on s'aperçoit que, si l'économie mixte communale existait avant la guerre, celle-ci a accéléré le mouvement; c'est surtout immédiatement après la guerre, dans la période de trouble général, que la formule de collaboration avec les particuliers fut largement appliquée ; les municipalités qui étaient à peu près le seul pouvoir organisé subsistant ont dû assumer un rôle directeur débordant le domaine social ; elles y ont été à la fois aidées et contraintes par le manque de capitaux privés qui paralysait l'activité d'un grand nombre d'entreprises plus ou moins d'intérêt général.

§ 2. — *Cologne et Fribourg-en-Brisgau*

Quant aux buts, l'activité économique de ces deux villes présente de nombreuses analogies avec celle de Nüremberg, mais les procédés qu'elles ont employés sont un peu différents.

La ville de Cologne a relativement peu appliqué la formule de l'économie mixte ; elle a surtout constitué, en collaboration avec d'autres collectivités publiques des sociétés anonymes pour l'exploitation de certains services publics.

Cependant, la ville de Cologne a des participations importantes dans la « compagnie du gaz » pour l'exploitation de la cokerie d'un port rhénan, la société de la Foire, la société d'utilité publique pour la construction d'habitations et enfin une participation dans le Rheinisch-Westfälisches ElektrizitätsWerk AG, qui, société mixte, est la plus grande entreprise d'électricité de l'Allemagne occidentale, et dans laquelle les différentes collectivités actionnaires possèdent la majorité des sièges du conseil de surveillance.

C'est surtout dans les sociétés intercommunales que Cologne a pris des participations ; les plus importantes sont : Gaz d'Appertal (S.A.R.L.), Gaz de Salztal (S.A.R.L.), Chemins de fer de Cologne à Bonn (A.G.), Compagnie des Autobus de Cologne, Compagnie des Transports rhénans et Société Anonyme de Construction de logements. Dans ces sociétés, la ville a l'influence qui correspond à son importance ; dans un domaine où chaque collectivité jouissait des mêmes droits que toutes les autres, quelle que soit son importance, elle n'a désormais qu'une autorité restreinte proportionnelle à son apport en capital ; l'égalité théorique cède ainsi le pas à une certaine hiérarchie des personnes morales de droit public d'après leur importance, établie au hasard des participations et que ne contrôle pas l'administration supérieure. Cette situation peut amener parfois des conflits entre collectivités parce que leurs intérêts peuvent être opposés dans l'exploitation du même service public.

Les participations de Fribourg-en-Brisgau présentent une plus grande diversité et par là, une plus grande similitude avec celles de Nüremberg. Plus qu'à Cologne, les pouvoirs publics communaux ont réalisé les principes posés par le Tribunal administratif de la Prusse : « Les autorités communales ont en Allemagne le droit de faire rentrer dans leur champ d'activité tout ce qui sert le bien-être général, les intérêts matériels et le développement intellectuel des individus. » Cette formule, qui semble plus une incitation qu'une limite à l'exercice des pouvoirs communaux, cadre avec les interventions de Fribourg-en-Brisgau.

Celle-ci participe financièrement à la société « Laiterie Centrale de Fribourg » (avec Mannheim et Karlsruhe), à la Société anonyme de la ligne du Schauinsland, à l'Usine du Schlüchsee, à l'Agence Badoise de Voyages ainsi qu'à une firme d'édition.

Tandis que la ville de Cologne, aux abondantes ressources financières, utilise plutôt le cadre de la société anonyme pour grouper autour d'elle les activités parallèles des collectivités publiques, se réservant d'exploiter directement, sans collaboration publique ou privée, les services qui l'intéressent seule, Fribourg recherche plus volontiers la collaboration des capitaux et des techniciens privés.

Les interventions des collectivités publiques ont été freinées par leur endettement; en 1935 (1), cet endettement était de 349 millions de RM, provenant pour 46,6 % des entreprises intercommunales exploitant des services publics industriels; la détresse financière des villes allemandes a entraîné parfois la cession de participations qu'elles avaient prises dans des sociétés par actions constituées par les seules collectivités; c'est le cas des entreprises d'électricité de Berlin.

Ces sociétés intercommunales doivent être distinguées des sociétés d'économie mixte parce qu'elles sont en réalité des régies commercialisées, tandis que les sociétés

(1) Statistik des Deutsches Reich, 1935 (1^{er} trimestre).

mixtes sont, de par la collaboration des particuliers et en fonction de leur degré d'influence, des entreprises vraiment commerciales ou industrielles.

Si l'économie communale s'était déjà développée sous la forme mixte avant la guerre, il n'en est pas de même des participations du Reich et des Länder qui, pratiquement, n'ont pris de l'importance qu'au début de la guerre, pour s'accroître ensuite considérablement.

CHAPITRE III

ACTIONNARIAT DU REICH ET DES LANDER

Nous avons vu plus haut les conditions auxquelles est soumise la participation du Reich au capital d'une entreprise privée ; ces conditions sont très larges puisqu'elles se résument dans l'autorisation du Ministre des Finances, sous réserve qu'il stipule au profit du Reich et de la Cour des Comptes, dans les statuts ou dans des conventions, des droits de vérification et, au seul profit du Reich, le droit de désigner plusieurs représentants au Conseil de surveillance de l'entreprise. Avec un régime aussi libéral, les participations du Reich devaient être nombreuses.

Il serait vain de vouloir mesurer leur importance, tant en raison de la diversité des branches dans lesquelles le Reich est intervenu que du fait de l'intervention fréquemment parallèle des autres collectivités publiques et des interpénétrations de capitaux qui en résultent. Mais il convient de noter que, pendant la guerre, l'Etat a été amené à créer de nombreuses usines, principalement métallurgiques, qui lui appartiennent entièrement ou qu'il a fondées en collaboration avec d'autres collectivités publiques ou avec des particuliers ; ces usines ont été groupées dans un organisme appelé VIAG. D'autre part, pendant la crise économique qui débuta en 1930, le Reich a dû intervenir pour soutenir la plupart des grandes banques berlinoises ; le capital de certaines de ces banques appartient indirectement, en totalité ou en partie, au Reich ; celui-ci est en outre intervenu dans les compagnies de navigation maritime et aérienne. Enfin, pendant un certain temps, la

Reichsbahn, entreprise des chemins de fer allemands, a été, elle aussi, une société d'économie mixte avant de redevenir la propriété entière du Reich.

Nous décrirons en premier lieu l'organisme qui groupe les participations et les usines que l'Etat a prises ou créées pendant la guerre ; puis nous examinerons les modalités et les résultats de l'intervention du Reich dans le domaine bancaire pendant la crise ; enfin, nous signalerons les plus importantes participations prises par les Etats.

SECTION I. — LA VIAG

La VIAG (Vereinigte IndustrieUnternehmungen Aktien Gesellschaft, Union d'Entreprises Industrielles, société anonyme), est une société dont le Reich possède toutes les actions ; il semblerait donc, à considérer l'origine purement publique du capital social, que la VIAG sorte de notre sujet. Cependant deux raisons incitent à la comprendre dans les sociétés mixtes, entendues *largo sensu*.

En premier lieu, c'est une entreprise organisée suivant les modes de droit privé et soumise comme telle aux prescriptions du droit commercial ; de plus, cette société est en réalité une holding (1) ; elle a pour objet de rassembler dans un même cadre, d'une part les participations prises par le Reich dans des entreprises privées, et d'autre part, des sociétés dont le Reich possède entièrement le capital social ; la coexistence dans un même organisme d'actionnaires privés et de collectivités publiques montre que la VIAG relève de l'économie mixte, même si elle ne constitue pas une société d'économie mixte au sens étroit du mot.

Nous allons décrire les conditions dans lesquelles la VIAG a été créée et s'est développée, puis son organisation interne, et nous en dégagerons les résultats.

(1) Appelée parfois en Allemagne « Dachgesellschaft » (société toit), en raison du secret qui entoure ses opérations.

1° *Création et développement*

La VIAG a été fondée le 7 mars 1923, au capital de 600 millions de RM, en pleine période de troubles économiques, monétaires et sociaux profonds. L'éparpillement des participations prises par le Reich pendant la guerre et la dispersion sur tout le territoire des usines créées par lui à la même époque, empêchaient une gestion claire des intérêts importants de la collectivité ; c'est en partie pour remédier à cet inconvénient que fut créée la VIAG. L'objet qui lui était assigné était de prendre des participations dans des entreprises économiques de toutes catégories, d'établir des filiales et de conclure des ententes intérieures ou extérieures avec les producteurs.

A la suite du rajustement monétaire de 1924, le capital de la VIAG fut diminué de 600 Mns de Rentenmarks. Conformément à son objet, la VIAG, dès sa création, prit à son compte de nombreuses participations et absorba des sociétés créées par le Reich, principalement dans la branche de l'électricité et dans celle de la métallurgie. Le groupement de ces participations n'était pas effectué pour obtenir une commercialisation plus poussée des entreprises économiques du Reich, car cette tendance existait déjà ; l'avantage principal de cette opération résidait dans la possibilité de mieux coordonner des activités auparavant sans lien véritable et, par là, d'exercer une certaine influence sur les industriels privés en favorisant les ententes, d'autre part dans la plus grande facilité d'établir des programmes à vues suffisamment lointaines. De plus, le Reich peut être renseigné rapidement sur l'état de ses participations ; cette gestion commune des participations a eu enfin un but financier : diminuer les frais généraux d'administration, en groupant, à l'intérieur de la VIAG, des entreprises de même objet et de même région.

Le Reich, seul actionnaire d'origine de la VIAG, a seul souscrit aux deux augmentations de capital qui ont correspondu à un accroissement des participations de la VIAG : la première augmentation, de 40 Mns de RM eut lieu le

26 avril 1929, et la seconde, le 8 mai 1931 ; le capital atteignait ainsi 180 Mns de RM ; les actions nouvelles ont été émises au-dessus du pair et le Reich s'est libéré en espèces et en actions privilégiées de la Reichsbahn ; ces augmentations de capital avaient pour but d'augmenter les participations dans des entreprises d'électricité.

2° Organisation interne

A la tête de la VIAG se trouvent, comme dans toutes les sociétés anonymes allemandes, un conseil de surveillance (Aufsichtsrat), qui a des pouvoirs analogues à ceux du conseil d'administration de la société anonyme de droit français, et un Comité de Direction (Vorstand). Celui-ci comprend deux membres qui sont des techniciens ; dans le Conseil de surveillance figurent au contraire en majorité des fonctionnaires des administrations centrales et des représentants des entreprises les plus importantes composant la VIAG.

La répartition des bénéfices se fait sur les mêmes bases que dans les sociétés privées : après constitution d'une réserve légale, alimentée par les prélèvements annuels sur les bénéfices, un dividende ordinaire pouvant aller jusqu'à 4 % est alloué aux actions ; sur l'excédent, 5 % vont au Conseil de surveillance et le reste est à la disposition de l'Assemblée pour être distribué ou affecté.

Les actions sont au nominal de 1.000 RM ; chaque action a droit à une voix.

Ainsi la VIAG possède à peu près le même statut que les sociétés privées ; aussi bien, l'originalité de cette entreprise réside-t-elle surtout dans son activité.

La VIAG est la plus importante société holding allemande ; les branches de l'économie dans lesquelles elle possède les intérêts les plus importants sont l'électricité, la banque, l'aluminium, l'azote, la métallurgie et les mines.

A) Les participations électriques représentent plus de 60 % des intérêts de la VIAG. Celle-ci contrôle une production électrique annuelle d'environ 4 Mrds KWH ; elle

est, avec le RWE, avec lequel elle a d'ailleurs conclu une entente, la plus grande entreprise d'électricité d'Europe. Son activité s'exerce principalement dans l'Allemagne Centrale, dans l'Allemagne du Sud et dans l'Allemagne de l'Est ; le RWE travaille surtout dans l'Allemagne occidentale.

La VIAG a conclu des ententes avec les plus grandes entreprises d'électricité, publiques, mixtes ou privées, telles que la RWE, la PREAG (Preussische Elektrizitäts. AG), l'Ost Preussen Werk, le Bayern Werk, etc... qui, pour exercer une politique commune, se sont groupées dans une société de direction « AG für deutsche ElektrizitätzWirtschaft » (société anonyme pour l'économie électrique allemande), au capital minime de 1 million de Marks (dont les 8 plus importantes entreprises publiques ou mixtes possèdent chacune 10 %), et qui exerce une influence considérable sur la production et la distribution de l'électricité en Allemagne. Sous l'action de ces trusts formés en grande partie par les capitaux publics et sur lesquels les collectivités ont la haute main, ont été prises les mesures d'unification et de coordination indispensables à l'établissement d'un réseau national cohérent de transport de l'énergie.

Jusqu'en 1930, la production d'électricité a été constamment ascendante ; elle a légèrement baissé jusqu'en 1933, mais a repris depuis son rythme croissant.

B) *Banques* : La VIAG possède toutes les actions de la ReichsKreditgesellschaft, qui non seulement donne son appui financier aux entreprises du groupe, mais encore constitue l'une des cinq grandes banques berlinoises ; l'Etat s'est ainsi mis sur un pied d'égalité avec les plus grands industriels en adoptant non seulement leurs méthodes techniques, mais aussi leurs procédés financiers ; les autres participations prises par le Reich, pendant la crise, dans les grandes banques berlinoises (Deutsche Bank — Dresdner — Commerz und Privat) n'ont pas été groupées dans la VIAG. La ReichsKredit Gesellschaft a une importance comparable à celle de ces établissements

de crédit ; elle totalisait en 1933, 8.578 clients et des ressources propres s'élevant à 60 Millions de RM.

C) *Aluminium* : Pendant la guerre, de nombreuses usines de production d'aluminium ont été créées par le gouvernement pour faire face aux besoins croissants qui se manifestaient ; ces usines ont été groupées et transformées en sociétés par actions, appartenant entièrement au gouvernement ; de plus, des participations ont été prises dans différentes entreprises privées ; actuellement, par l'intermédiaire de la « Vereinigte Aluminium Werke. AG » (Union d'Usines d'aluminium), la VIAG contrôle 80 % de la production allemande de ce métal et 1/4 de la production européenne ; tout comme certaines entreprises privées dans d'autres branches, elle a conclu des accords techniques et commerciaux avec d'autres pays, l'Italie notamment ; elle occupe donc une place importante sur le marché international.

D) *Azote* : De même que le précédent, ce produit présente une grande importance en cas de conflit international ; c'est pourquoi, le Reich, pendant la guerre, a été amené à augmenter sa production, en créant des usines ou en prenant des participations dans les entreprises privées. La VIAG est actionnaire unique de la « Bayerische Kraft-Werke » qui, au plus fort de la crise, en 1931 et 1932, a produit environ 25.000 tonnes d'azote synthétique ; elle a d'ailleurs d'autres participations.

E) *Fer et machines* : La VIAG possède dans ce domaine un ensemble de participations qui s'élève à plus de 40 Millions de RM en valeur nominale.

LES PARTICIPATIONS DE LA VIAG (1)

	Mns RM capital	Particip.	AUTRES ACTIONNAIRES
A - BANQUES			
1) ReichsKredit Ges.	40	100 %	Le Reich seul actionnaire.
a) Deutsche Orthopædische Werke	0,3	100 %	» » »
2) Deutsche Revision & Treuhand	1	70 %	30 % à l'État prussien
a) Treuhand Gesellschaft für Kommunale Unter- nehmungen	0,1	90 %	
B - ELEKTROWIRT- SCHAFTLICHE UNT. :			
1 ^o ELEKTROWERKE	110	100 %	46,2 % : Deutsche Continen- talgas A. G. 22 % : Provincial Verband Sachsen. 3 % : Etat d'Anhalt. 26 % Kommunalen Elektr. Werk.
a) Elektrizitäts Werk Sach- sens Anhalt	16	25,2 %	
b) Überlendwerk Ober- schlesien	8	74 %	48,7 % Preussen Elektra. 99,5 % 56 %
c) Braunschweigische Koh- len Bergwerke - Hohn- stadt	12,75	48,7 %	
d) Greppiner Werke A. G. .	1,2	99,5 %	44 % Ville Leipzig et distr. 49 % Gesfürel Löwe. 5 % Provincial Verb. Obersch
e) Elektr. Werk Liegnitz ..	4,62	56 %	
f) OstKraft Werk A. G. ...	15	46 %	12,9 ELG. 36 % différents districts. 10 % chaque entreprise : Preussen Elektra, Bayen- werke, V. E. W., R. W. E., Badenwerk, Sachsische Werk, Gesfürel Löwe. 5 % à chaque entreprise : Wülag Würsag. 10 % en portefeuille.
g) Kommun. Elektrizitäts Lieferung A. G.	5,35	40,2 %	
h) A. G. Für Deutsche Elek- trizitätsWirtschaft.	1	10 %	37 % Prov. Verband Sachsen. 26 % districts. 50 % Prov. Verb. Niederschles.
i) Gewerkschaft Lohner- Werke		100 %	
k) Stromversorgung A. G. .	4,5	37 %	2,5 % Ville de Berlin, 6,3 % Gesfürel Löwe, reste par les trusts internationaux. 100 % Berliner Elektr. Union.
l) Niederschlesische Elektr.	14	50 %	
m) Berliner Kraft und Licht			26,25 % Preussen Elektra. 47,5 % Ville de Berlin.
A. G. { act. A	160	0,6 Mn	
act. B	80		
n) Berliner Elektr. Union. .	84	26,25 %	

(1) Les Sociétés comprises dans les indicatifs littéraux sont les filiales des sociétés comprises dans les indicatifs numériques.

	Mus RM capital	Particip.	AUTRES ACTIONNAIRES
o) Elektroschmelze.....	0,5	96 %	30,9 % Provincial Verband Sachsen
p) LandKraftwerke Leipzig A. G.....	16	11,6 %	30,2 % Elektra A. G. 6 % Union des communes et districts 6,7 % E.W. Sachsen Anhalt A. G. reste divers
q) Elektr. Werke Schlesien ord.....	30	1,43 %	44,6 % Gesfürel Löwe
priv.....	0,3		100 " "
r) ÜberlandZentrale Süd- herz.....	6,07	28,9 %	25,7 % Prov. Verb. Sachsen 48,2 % districts.
2° ILSE BERGBAU {act. ord.	28	26,6 %	1 million en portefeuille
{act. priv.	10	13 %	majorité du groupe Petschek 41,3 PREAG.
3° OSTPREUSSEN A. G.....	26	41,3 %	15 Union Prov. OstPreussen. 2,4-31 districts ruraux.
4° Württembergische Landes Elektrizitäts A.G. (WU- LAG).....	7,5	28,8 %	27,5 % Etat Wurtembergeois. 17,69 % à Stuttgart et Nec- karwerke chacun, reste aux districts. Voir plus haut.
a) A.G. Für Deutsche Elektr.	1	5 %	
5° Rhein. Westf. Elektr. Werk.....	246,6	4,3 Mn	Reste aux collectivités et aux trusts.
6° Schles. Elektr. u. Gas A.G.	32	1 Mn	
C - ALUMINIUM			
1° Verein. Aluminium Werke.....	24	100 %	
a) Vereinigte Luchtmittel.	1,8	42 %	42 % Metallgesellschaft. 16 % Goldschmidt A. G.
b) Rheinische BlattMetall.	0,6	100 %	
c) Bauxit Trust-Zurich....	frs 11		Consortium hongrois.
d) Soc. Italiana Aluminia..	L. 80	40 %	60 % Montecatini.
e) Soc. Italiana Aluminio..	L. 20	92,5 %	
f) Vereinigte deutsche Me- tallwerke A.G.	29,4	10 %	11,54 % Viag. 62,8 Metallgesellschaft.
g) Alliance Aluminium Cy.	FS 35	16,6 %	Producteurs européens et canadiens.
2° Innwerk Bayer. Alumi- nium.....	13,2	90,9 %	9,1 % Etat bavarois.
3° Vereinigte Deutsche deut- sche Metallwerk.....	20,576	11,54 %	10 % aluminium Werke A.G. 62,8 % Metallgesellschaft.
D - AZOTE			
1° Bayerische Kraftwerke...	20	100 %	

	Mns RM capital	Particip.	AUTRES ACTIONNAIRES
a) Donauwerke für Kalkind. 2° Alzwerke - Munich	1 3	87,5 % 50 %	50 % Société Wacker.
E - MÉTALLURGIE			
1° Deutsche Industrie Werk. a) D. Ind. Werke-Spandau.	15 0,4	100 % 100 %	(1) (1)
2° Rheinische Metallwaaren. a) Rheinische Sömmerda . b) Borsig Maschinenbau...	20 3 6	63,86 % 100 % 100 %	(1) 25 % Krupp A.G. (1) (1)
3° Ilseder Hütte..... a) Gewerksch. Friedriech d; Gr..... b) Gewerksch. Preussische . c) Kalkwerk Marienhagen .	42,6 Kuxe Kuxe 0,5	25,11 % 100 % 100 % 52 %	Reste à une filiale.
F - PARTICIPATIONS DIVERSES			
1° Bayer. Lloyd. Schiffahrt .	4,6	10 %	
G - FILIALES D'ADMINISTRATION			
1° Industrie Anlagen..... 2° Industr. Gelände Gesells. 3° D. Industr. Versiche- rungst.....	0,4 0,48 0,005	100 % 100 % 100 %	

(1) Entreprises d'armement.

Tableau puisé dans le Grünbüch der Aktien-Gesellschaft 1934

Ce tableau met en lumière l'organisation interne de chaque branche industrielle dans laquelle la VIAG prend des participations. Dans chaque branche se détachent une ou plusieurs branches importantes, telles que ReichsKredit pour les banques, Elektrowerke pour l'électricité, Vereinigte aluminium Werke pour l'aluminium ; ces entreprises, qui peuvent être appelées chefs de file à l'intérieur de ce vaste organisme, possèdent elles-mêmes de nom-

breuses participations dans des sociétés ayant des objets identiques ou voisins ; c'est ainsi que les ElektroWerke sont représentées dans 16 sociétés d'électricité de grande ou moyenne importance ; de même, la ReichsKredit est actionnaire à titre permanent d'une dizaine de banques, parmi lesquelles Akzept und Garantie Bank, Diskont Kompanie, Deutsches VerehrsKredit Bank, Deutsche Orient Bank, etc... (1).

Il convient en outre de noter que la VIAG et les entreprises de première importance de chaque branche industrielle qu'elle contrôle, sont actionnaires à côté d'autres collectivités publiques, de sociétés d'économie mixte, dans lesquelles, en général, de ce fait, l'influence privée est faible ; il s'est produit ainsi, de la part des collectivités publiques grandes et petites, une pénétration importante en profondeur dans l'économie allemande ; dans cette intervention, le Reich a une position prépondérante grâce à la VIAG. Le Reich s'est efforcé, au point de vue de la gestion, de modeler son action économique sur celle des particuliers ; il a mis, comme eux, au premier plan le souci de la rentabilité ; c'est pourquoi les résultats financiers de ses interventions, et particulièrement de la VIAG peuvent être considérés comme favorables, compte tenu des difficultés de toutes sortes auxquelles a eu à faire face l'économie allemande pendant les années de dépression.

3° *Résultats financiers*

Quelle que soit l'attention que l'on apporte à apprécier les divers éléments d'une entreprise complexe et surtout d'une holding, même privée, ce groupement financier de sociétés d'objets divers présente toujours un inconvénient ; il se produit fatalement une certaine compensation entre les bons et les mauvais éléments ; ainsi, certaines entreprises, qui n'ont pas une base suffisamment solide, subsistent aux frais des autres ; cette compensation fâcheuse

(1) Cf. AEC, mai-août 1932, p. 254.

pouvait être crainte dans la VIAG, dont les participations sont en majorité motivées par l'existence d'un intérêt général ; elle ne présente cependant pas beaucoup d'inconvénients en raison de la structure de la holding, dont les intérêts se manifestent, dans la proportion de 60 % dans l'industrie électrique ; or, cette industrie, jeune encore, s'est constamment développée et offre un degré élevé de rentabilité.

Cette observation ne doit pas empêcher de chercher à dégager les résultats d'ensemble, après lesquels nous passerons en revue les résultats afférents à chaque branche de la VIAG.

A) Résultats d'ensemble

Ces résultats sont caractérisés par l'évolution des plus importants postes du bilan pendant la période 1924-1936.

ACTIF			
(En millions de Reichsmarks, chiffres arrondis)			
	1 ^{er} Avril 1924	1 ^{er} Avril 1931	1 ^{er} Avril 1936
Participations (1).....	113,6	247,9	243,2
Titres	Comptés dans les particip.		3,2
Débiteurs divers.....	48,8	34,3	{ Filiales : 21,6 Divers : 17,6
Avoir en banque.....	4,3	4,7	8,8
COMPTES D'ORDRE			
Garanties { Ostpreussenwerk .	—	44,7	—
{ Elektrowerke.	—	51,7	29
{ Autres filiales	9,9	7,9	2,5
PASSIF			
Capital et réserves.....	132	198	228,8
Provisions.....	—	—	7,4
Emprunts à long terme..	—	66,2	25,3
Créditeurs (filiales et div.)	3,5	29,6	20
COMPTES D'ORDRE.....	(les mêmes qu'à l'actif)		

(1) Les participations ont dépassé 282 RM en 1932.

Après avoir pris une rapide extension jusqu'en 1932, année où elles atteignirent leur maximum, plus de 282

Mns, les participations ont légèrement diminué, probablement par suite de l'amélioration économique générale et de la politique de la VIAG d'amortissement de ses emprunts surtout extérieurs ; son portefeuille constitue, en effet, un volant qui lui permet de garder une faible liquidité. Les participations semblent s'être stabilisées aux alentours de 250 Millions de RM ; ces bilans montrent l'appui financier, par crédits et garanties que la VIAG procure à ses filiales. Le caractère satisfaisant de la situation de l'entreprise, qui se dégage d'un examen rapide des principaux postes de son bilan, est confirmé par la relative stabilité des dividendes qu'elle a distribués pendant les 10 dernières années ; de 1924 à 1936, leur taux a varié entre 5 et 8 % ; on ne trouve pas trace ici de l'infériorité de l'action économique des collectivités publiques par rapport à l'initiative privée ; en effet, de nombreuses holdings privées n'ont pu donner de résultats aussi satisfaisants pendant la dure crise qui a ébranlé l'économie allemande ; il est vrai que le Reich, en tant que producteur et commerçant, a toujours eu un sens de l'organisation économique dont on chercherait vainement d'autres exemples dans de nombreux pays. Mais ces bons résultats ne proviennent pas seulement d'une gestion heureuse. Il faut tenir compte également de la place importante que tiennent les entreprises électriques, peu touchées par la crise, dans la VIAG ; ce « secteur abrité » a fait profiter les autres éléments de son abri ainsi que nous le constaterons plus loin en dressant le tableau des dividendes distribués par les entreprises dans lesquelles la VIAG possède une participation ; auparavant, il convient de jeter un regard sur les dividendes distribués par la VIAG elle-même de 1924 à 1936 :

1924/26	1926/27	1927/28	1928/30	1930/31	1931/34	1934/36
5 %	6 %	7 %	8 %	7 %	5 %	6 %

A ce résultat global, les diverses entreprises ont contribué de la façon suivante :

	1929 %	1930 %	1931 %	1932 %	1933 %
<i>Sociétés bancaires :</i>					
Reichskredit Ges.	8	7	4	5	5
Deutsche Revisions u. Treuh.	10	10	10	10	10
<i>Electricité :</i>					
Elektrowerke.	8	7	5	5	5
Ilse Bergbau.	10	10	7	6	6
Ostpreussenwerke.	3	3	3	3	3
Württemberg. LandesElektr.	6	8	4	4	5
Rheinisches Westf. Elektr.	10	10	5	5	5
Schles. Elektr. und Gas.	10	10	?	8	8
<i>Aluminium :</i>					
Vereinigte Aluminium Werke.	9	9	6	0	0
Innwerk Bayer. Alum.	6	6	6	6	6
Verein. Deutsche Metall. W.	?	0	0	0	0
<i>Azote synthétique :</i>					
Bayer, KraftWerke.	6	5	0	0	0
Mitteldeutsche Stickstoff W.	8	7	6	?	?
Alzwerke.	6	6	6	6	6
<i>Métallurgie :</i>					
Deutsche Industrie Werke.	0	0	0	0	0
Rhein Metall Werke u. Masch.	7	7	0	0	0
Ilse der Hütte.	6	0	?	?	?
<i>Autres participations :</i>					
Bayer. Lloyd Schiffahrt.	5	6	?	0	?
<i>Sociétés de gestion :</i>					
			RM.	RM.	RM.
Industrie Anlagen.	?	?	20.000	20.000	130.000
Industrie Gelände.	?	?	55.000	60.000	50.000

Il ressort de ce tableau que la stabilité des heureux résultats de gestion de la VIAG est bien due à ses participations électriques.

En résumé, la société VIAG est une entreprise publique du type très commercialisé, à la fois par le régime légal sous lequel elle est placée, par la collaboration technique et financière des particuliers dans certaines des entreprises qui la composent et par la qualité de sa gestion. Celle-ci est, en effet, caractérisée par le souci de la rentabilité des capitaux investis de même que dans les entreprises privées ; les considérations sociales y apparaissent peu ou pas du tout ; cependant, la plupart des entreprises et par-

ticipations publiques groupées dans la VIAG ont pour origine un intérêt général, parfois même national. Le Reich, suivant en cela une vieille tradition allemande et bénéficiant à la fois de la large expérience économique acquise par les collectivités publiques et de la stabilité de son régime politique, s'est révélé bon industriel et bon commerçant ; intervenu pour soutenir, compléter et harmoniser l'économie allemande insuffisante à répondre à des besoins pressants concernant la défense nationale, il a employé avec succès les méthodes capitalistes, techniques et financières et est devenu lui-même un de ces grands capitaines d'industrie qu'il a parfois, rarement il est vrai, combattu au nom de l'intérêt général. Le point de vue social n'apparaît que très lointain dans ces interventions ; le but du Reich a été d'améliorer et d'accroître les forces productives de la nation, de préparer l'économie allemande à de nouveaux triomphes ; le Reich, en vertu de cette remarquable continuité de vues de ses dirigeants, sauf l'accident weimarien, qui tient sans doute à une caractéristique de la mentalité allemande, confond l'intérêt des individus avec celui de la nation et voit ce dernier dans une expansion continue de la production, à laquelle il doit aider de toutes ses forces ; vue sous cet angle, l'économie mixte, telle qu'elle est pratiquée à l'intérieur et par l'intermédiaire de la VIAG semble être beaucoup plus un moyen qu'une fin ; on ne cherche pas à réaliser un équilibre durable entre particuliers et collectivités dans ces entreprises d'économie mixte car l'action de la personne publique est passagère, elle tend à obvier à une insuffisance temporaire de l'action privée ; elle lui laissera la place quand elle sera en mesure de remplir son rôle ; elle accomplit un devoir beaucoup plus qu'elle ne cherche à s'assurer des droits ; le premier devoir est d'accroître la production ; cette pensée, traditionnelle en Allemagne depuis sa transformation industrielle est de plus en plus pressante dans un pays qui se croit pauvre et cependant appelé à de grands destins. L'économie mixte n'a pas eu besoin de réglementation générale et détaillée en Allemagne car il n'y a plus

de lutte sur le plan économique entre collectivité et particuliers ; il y a collaboration, union de tous les éléments de la nation en vue du but commun ; accroître les forces nationales. L'économie mixte a perdu dans ce pays son sens socialiste et, par là, son élément stabilisateur, si paradoxal que cela puisse paraître ; devenue fonction des nécessités nationales, elle est comme celles-ci accidentelle et temporaire.

Nous allons avoir une confirmation de ce caractère en examinant les modalités et les résultats de l'intervention du Reich dans le domaine bancaire pendant la crise économique ; des faits récents viendront corroborer l'opinion émise plus haut.

SECTION II

LES INTERVENTIONS DU REICH DANS LES BANQUES

L'intervention du Reich dans les banques allemandes a été déterminée par la situation désespérée dans laquelle elles se sont trouvées après le Krach du Kredit Anstalt de Vienne et les troubles monétaires et bancaires qui s'ensuivirent. Le gouvernement du Reich se trouva placé devant le dilemme suivant : sauver les banques en sacrifiant la monnaie ou maintenir la stabilité de celle-ci et instituer un moratoire des engagements bancaires.

En raison des souvenirs qu'avait laissés, dans l'esprit de tous les Allemands, la période d'inflation et de dévalorisation du mark, avant 1924, le gouvernement préféra assurer le maintien de la monnaie à sa parité légale ; cette décision, qui empêchait les banques de tenir leurs engagements, devait contraindre les pouvoirs publics à adopter à leur égard des mesures de soutien.

Le soutien des banques se fit d'abord sous forme de garantie des dépôts ; ce fut le cas notamment pour la Danat Bank (13 juillet 1931). Pour mobiliser les créances bancaires, fut de plus créée, le 25 juillet 1931, avec participation de la GoldDiskontbank et de la ReichsKredit Ge-

sellschaft, la société « Akzept und Garantie Bank », un capital de 200 Millions de RM. Dans le même but, de fournir des crédits aux grandes banques, dont la liquidité, traditionnellement faible, était à cette époque, pratiquement inexistante, un autre organisme vit le jour le 5 septembre 1931 : la Diskont Kompanie AG, au capital de 56 Mns de RM, dont la Goldskont Bank, souscrivit 52 % du capital. Enfin, le 23 décembre 1932, deux organismes de liquidation des créances douteuses ou irrécouvrables furent institués : la « TilgungsKasse » et le « Deutsches Finanzierungs Institut », ce dernier au capital de 30 millions de RM, dont 11,3 souscrits par la GoldDiskontBank ; il est à remarquer que la GoldDiskont Bank, tout en jouissant de la personnalité privée, est en fait une entreprise publique, car son capital social a été entièrement souscrit par la ReichsBank, et son Conseil de Surveillance ne comprend que des fonctionnaires, 7 membres dont 2 directeurs et le Président de la ReichsBank ; elle n'est donc que le prolongement de la banque d'émission.

L'Etat n'a pas toujours agi en se servant de la GDBk comme intermédiaire ; il a parfois soutenu des banques directement en leur accordant des crédits sur ses ressources de trésorerie ou en leur remettant des bons du Trésor ; il a pratiqué lui aussi l'actionnariat.

Ces moyens divers de soutien portèrent sur des sommes considérables puisque, en décembre 1931, l'aide du Reich atteignait 707 Mns de RM, dépassait un peu plus tard 900 Mns, pour se stabiliser ensuite aux environs de 830 Mns ; de son côté, la Reichbank a fourni 180 Mns de RM. Il s'agissait donc au total, sur la base de l'ancienne parité (6,04 frs), de plus de 6 milliards de francs, soit plus du double de ce que l'Etat français avança à la Banque Nationale de Crédit et à la Banque d'Alsace-Lorraine en 1932 (1).

L'importance du soutien accordé par le Reich devait,

(1) Cf. *Revue d'Economie politique*, mars-avril 1936 : le contrôle des banques en Allemagne, par DAUPHIN-MEUNIER.

semble-t-il, avoir pour conséquence un contrôle étroit, d'ordre à la fois technique, administratif et financier, sur tous les aspects de l'activité des établissements de crédit qui avaient fait l'objet de ces mesures ; ce contrôle paraissait d'autant plus normal que l'aide apportée aux grandes banques s'était effectuée, en partie, sous forme de souscription à des augmentations de capital ou de remises d'actions et, dans deux au moins de ces grandes banques, ces opérations avaient donné à l'Etat ou à la GD Bank la majorité des actions ; en effet, les Banques, sous la pression du gouvernement, avaient dû prendre certaines mesures d'assainissement, telles que fusions (Danat et Dresdner), affectation des réserves à l'amortissement des dettes ou de créances irrecevables, réductions de capital, qui étaient les conditions préalables au soutien de la part du Reich. Celui-ci, directement ou indirectement, une fois la situation un peu assainie, avait accordé des avances, ou pris des participations dans le capital de ces banques, de telle sorte qu'en 1932, la répartition, par origine de souscription, du capital actions des grandes banques berlinoises était la suivante :

Capital détenu par	Mns RM Total	Berliner Handels G	Deutsche Banks	Dresdner Bank	Com. et Privat	Reichs- Kredit G.
Public	160	28	94	14	24	—
Gold Disk Bk...	128	—	50	33	45	—
Reich.....	154	—	—	103	11	40
TOTAL.....	442	28	144	150	80	40

Ce tableau met en lumière la profondeur de l'intervention étatique dans la vie des banques en Allemagne ; cependant, les modalités du contrôle qu'il exerce doivent être examinées.

Sur les 5 grandes banques berlinoises, 4 sont plus ou moins dans la main de l'Etat, qui y possède une influence variable mais jamais négligeable puisque, même dans la

(1) Voir *REP*, article cité page précédente.

Deutsche Bank, où sa participation est proportionnellement la plus faible, il possède encore plus de 1/3 du capital. Dans les trois autres, il a, directement ou indirectement la majorité absolue ; il est même unique actionnaire de la ReichsKredit, filiale de la VIAG.

Il semblerait donc, que, du fait de l'importance de ses participations, le Reich n'ait pas eu besoin d'instituer un contrôle général ; sa qualité d'actionnaire lui permettait d'exercer une influence décisive sur toutes les opérations de ces banques, sans qu'il ait à intervenir en tant que puissance publique, en vertu d'une loi ou d'un règlement s'appliquant à toutes les banques. Cependant, telle ne fut pas la politique adoptée ; outre le fait que les difficultés bancaires provenaient de causes générales et se manifestèrent sur toutes les banques allemandes, quoique avec plus ou moins de violence, deux autres raisons expliquent que le Reich ait préféré, à l'exercice pur et simple de son droit d'actionnaire, l'institution d'un contrôle d'ensemble : d'une part, le genre d'entreprise auquel l'Etat avait affaire, et, d'autre part, l'impossibilité de confier l'exercice des contrôles particuliers aux seuls délégués du Reich dans les conseils de surveillance des sociétés visées.

En premier lieu, les grandes banques allemandes devaient leur puissance aussi bien que leur faiblesse aux relations étroites que, de tous temps, elles entretenaient avec les chefs des groupes industriels, et, principalement, avec les industriels rhénans ; de même que les opérations de crédit effectuées avec ces industriels sont à l'origine de la prospérité des banques berlinoises, de même leur effondrement en 1931 est dû, pour une grande part, aux retraits massifs effectués par les grandes entreprises ; les principaux groupes industriels étaient encore représentés en 1933 au conseil de surveillance des deux plus grandes banques, dont ils formaient la majorité ; c'est ainsi que, en ce qui concerne la Deutsche Bank, figuraient au Conseil de surveillance des représentants des trusts industriels suivants : IG Farben, Siemens, RWE, Zeppelin, Demag-Rheinischen MetallWerke, ainsi que quelques banques im-

portantes. L'Etat actionnaire ne se trouva donc pas seulement en face de mandataires d'actionnaires privés auxquels il pourrait facilement imposer ses décisions, mais de représentants des plus puissantes entreprises industrielles du pays dont, particulièrement de 1930 à 1933, l'influence et les moyens de pression, étaient peut-être plus réels et plus étendus que ceux dont le gouvernement, eu égard à sa situation politique délicate pouvait disposer.

En second lieu, une des causes de l'effondrement des grandes banques allemandes ayant été l'âpre lutte qu'elles se sont livrée, il a semblé logique et préférable de ne pas laisser aux seuls délégués du Reich dans les conseils de surveillance, le soin de trancher des questions pour lesquelles une certaine unité de vue était nécessaire ; le rôle des délégués du Reich était surtout de surveiller l'application régulière de la loi et d'informer l'organisme de contrôle général des décisions irrégulières ou portant atteinte aux intérêts du Reich ; encore cette liaison n'a-t-elle pas été, à notre connaissance, organisée de façon rigide. L'attention de l'Etat a été ainsi amenée à se porter moins sur sa représentation dans les organes de gestion des banques au capital desquelles il participe, que sur l'institution d'un organisme de coordination et de contrôle ayant autorité sur l'ensemble des banques.

Il faut de plus tenir compte de ce que, malgré les moratoires successifs, la monnaie allemande était encore en danger ; par conséquent, une liaison très étroite devait être maintenue entre la Reichsbank et les grandes banques, pour prévenir ou limiter les mouvements de capitaux préjudiciables à la stabilité de la devise et pour conclure des accords de prorogation de crédits extérieurs ; c'est pourquoi, le Comité d'Experts désigné par le Gouvernement en juillet 1931, préféra donner à la Reichsbank un rôle directeur plutôt que d'instituer un véritable contrôle de l'Etat sur les banques. De ses recommandations, naquirent le Commissariat du Reich aux banques, subordonné au Ministre de l'Economie nationale mais en contact permanent avec la Reichsbank, et le « Kuratorium für das

BankGewerbe », dont le commissaire est, en quelque sorte, l'agent d'exécution de ses délibérations, et qui est composé du gouverneur et de un directeur de la Reichsbank, du commissaire et de 2 StaatsSekretär.

Des pouvoirs relativement étendus étaient attribués au commissaire, qui jouait en fait le rôle de délégué du Reich au Conseil de surveillance de toutes les banques contrôlées ; le but du contrôle était de limiter la concurrence, de réduire les frais généraux et d'établir des conditions uniformes d'octroi des crédits ; pour atteindre ces objectifs, le commissaire pouvait assister aux réunions des conseils et aux assemblées générales, y prendre la parole et en exiger la convocation ; il pouvait de plus se faire communiquer tous documents comptables et renseignements utiles sur les opérations effectuées ; ses pouvoirs se bornaient là ; il devait faire un rapport au Kuratorium qui étudiait les mesures à prendre pour faire cesser les irrégularités éventuelles constatées. En fait, l'Etat ne pouvait s'opposer aux décisions mettant ses intérêts et l'intérêt général en jeu, qu'en vertu de son droit d'actionnaire et celui-ci était plus étendu que son pouvoir réel, ainsi que nous l'avons montré, en raison de l'importance des intérêts qu'il trouvait en face de lui.

Cette situation de fait explique pourquoi, jusqu'à l'avènement du national-socialisme, le contrôle fut plutôt d'ordre virtuel. Normalement, les mesures de soutien réalisées par le Reich en 1931 et dans les années suivantes, devaient entraîner une nationalisation des banques allemandes, tant avait été importante l'aide consentie et en raison aussi de la gestion imprudente des dirigeants, avant la crise ; si l'on ne voulait pas en arriver à une nationalisation, il était à tout le moins possible d'opérer un regroupement entre les entreprises bancaires publiques et celles qui l'étaient devenues en partie, du fait de la participation financière du Reich. (Il y avait en 1932, 3.149 établissements financiers de droit public contre 220 banques privées.) L'opinion publique attendait du reste des mesures de socialisation et, avant son arrivée au pouvoir, le parti

les avait lui-même réclamées. Cependant, le gouvernement national-socialiste montra, dès son installation, un vif désir de ne pas accélérer ce mouvement collectiviste ; néanmoins, pour satisfaire l'opinion publique, à un moment où l'assainissement des banques n'était pas complètement terminé, puisque plusieurs banques durent encore réduire leur capital, il autorisa la Reichsbank, c'est-à-dire son président M. Schacht, à nommer une Commission d'enquête, avec mission de rechercher les défauts du système bancaire et les remèdes à y apporter. Cette commission, nommée le 30 juin 1933, composée de 15 membres, dont plusieurs théoriciens nazis, à tendance plutôt socialiste, tels que Keppler et Feder, et dans laquelle aucune grande banque privée n'était représentée, travailla d'une façon extrêmement ralentie jusqu'à la fin de 1934 ; les recommandations de son rapport furent mises en vigueur par la loi du 4 décembre 1934, à dater du 1^{er} janvier 1935 (Reichsgesetz über das Kreditwesen).

Cette loi rejette l'étatisation des banques mais établit sur tout le système bancaire un contrôle d'ordre à la fois administratif et technique ; ce contrôle est sévère étant donné l'importance du rôle que jouent les établissements de crédit dans la vie sociale moderne ; il est exercé par un Office de Surveillance (Aufsichtsamt), dirigé par le Président de la Reichsbank et comprenant un comité dont la composition met en lumière le rôle prépondérant de la Reichsbank, en liaison avec les différents ministères intéressés. Ce comité prend des délibérations dont l'agent d'exécution reste le Commissaire, qui a vu préciser et étendre ses pouvoirs ; il autorise en effet les créations, les modifications de capital, peut contraindre une banque à diminuer ses distributions de dividende et même à fermer ses guichets. Tous les établissements de crédit, sans distinction, sont englobés dans ce contrôle ; en contre-partie, les désignations de banque, banquier, Caisse d'épargne ont été protégées.

Le contrôle est aussi d'ordre technique ; il oblige les banques à maintenir une certaine liquidité en instituant

une limite maxima des immobilisations et actifs difficilement réalisables et une limite minima des actifs immédiatement réalisables (1), ainsi qu'un rapport minimum de 1 à 5 entre les ressources propres de chaque banque et ses engagements. En outre, les crédits que la banque peut accorder à un seul client sont limités à un certain pourcentage par rapport à son capital.

Enfin, les banques doivent établir, suivant un modèle type détaillé et soumettre à la Reichsbank, leur bilan annuel, leur compte de profits et pertes et des situations mensuelles que la Reichsbank a toute latitude de publier ou de garder secrets.

Les résultats de ces mesures se sont déjà faits sentir dans la répartition des crédits octroyés par les banques qui, auparavant, travaillaient presque exclusivement pour de gros clients : le 31 août 1933, les crédits de plus de 1 million de RM accordés par les grandes banques formaient 46,4 % et ceux inférieurs à 20.000 RM ne figuraient que pour 8 % ; en juin 1935, au contraire, 53 % des crédits accordés étaient inférieurs à 20.000 RM. Les banques ont ainsi étendu leur clientèle ; au lieu de dépendre de quelques grosses entreprises, leur activité et leur équilibre est fonction des demandes d'un grand nombre d'entreprises moyennes ou petites ; ainsi, leur situation est indubitablement plus solide ; elles ont moins à redouter de retraits massifs du fait de cette sorte de démocratisation de la distribution du crédit.

En définitive, la réforme du système bancaire ne s'est pas réalisée sous l'impulsion des délégués envoyés par le Reich dans les conseils de surveillance des grandes banques ; le droit d'actionnaire a paru être une base insuffisante et trop temporaire pour pouvoir supporter un changement d'orientation et d'organisation de l'activité des établissements de crédits ; un cadre indépendant de la possession d'actions a été créé par le Reich, ce qui tend à faire

(1) Réserve d'encaisse : 10 % des dépôts.
Réserve d'avoirs mobilisables : 30 %.

penser qu'il ne songe pas à conserver les participations qu'il a été amené à prendre dans des circonstances exceptionnelles.

Cette appréciation générale est corroborée par un bref examen de la situation des trois grandes banques dans lesquelles le Reich a pris des participations directement ou indirectement. Pour chacune de ces banques, nous allons étudier les modalités de cet actionnariat et ses résultats jusqu'en 1933, la période ultérieure devant être mise à part puisque l'action de l'Etat depuis 1934 n'a pas été basée sur son droit d'actionnaire mais sur son pouvoir politique de réglementation générale.

1° *Deutsche Bank und Diskonto Gesellschaft*

En 1931, à la suite de la crise économique générale et de l'effondrement de la Kredit Anstalt autrichienne, la DDBk (1) dut procéder à une modification profonde de sa structure financière pour amortir les pertes subies et rendre possible l'intervention du Reich. Ses ressources propres (capitaux et réserves) passent en effet de 410 millions à 169,2 dont 144 Mns représentés par le capital ; à la suite de cette opération, la société détenait exactement la moitié de son propre capital, 72 Mns ; elle cède ces actions à la Gold DisKont Bank au cours de 115B % ; la GDBk vendit 27 millions de ces actions en bourse ; sur le reste, 14 millions furent remis en 1933 à la DDBk qui réduisit d'autant son capital, pour paiement d'un immeuble transféré au Reich ; en 1933, la participation de la GDBk était donc de 31 Mns de RM ; le reste des actions, soit 99 Mns est entre les mains du public et le capital total de DDBk se trouve être finalement de 130 Mns de RM. Cette diminution brutale du capital et des réserves, ainsi que le concours financier des pouvoirs publics, déterminèrent un certain assainissement ; cependant, en 1933, après deux ans

(1) Qui résulte de la fusion opérée en 1929 entre la Deutsche Bank et la Diskonto Gesellschaft.

de crise, la liquidité était encore très faible : 39,7 % au lieu de 52,3 % en 1930.

En 1933, le conseil de surveillance se composait encore presque uniquement de représentants des grands trusts industriels : IG Farben, Siemens, RWE, Demag, etc...; il ne comprenait qu'une personnalité politique (1); la GDBk n'est même pas représentée.

En résumé, les anciens dirigeants de la banque ont conservé leur influence, malgré que la GDBk ait eu, pendant quelque temps, la moitié du capital. Dans cette société d'économie mixte, l'Etat n'était représenté que par le Commissaire aux banques, dont les pouvoirs sont restés trop vagues jusqu'en 1935 pour qu'il ait pu exercer une action efficace. En 1933, l'insuffisante liquidité constituait encore un problème préoccupant et l'assainissement n'avait pu être réalisé qu'au prix d'une amputation draconienne des ressources propres de la société.

2° *Dresdner Bank*

Cette banque est celle qui a reçu de l'Etat le soutien le plus important, surtout si l'on fait intervenir dans le montant de l'aide apportée, les sommes que le Reich a versées à la Danat avant la fusion avec la Dresdner le 20 février 1932. En août 1931, le gouvernement souscrivit à une augmentation de capital de la Dresdner pour 300 Mns et reçut en échange des actions de priorité dont, par la suite, il céda 50 Mns à la Gold Disk Bank (2). Cet apport d'argent frais fut suivi de remise de bons du Trésor; cependant, la Dresdner Bank ne put éviter une réforme de sa structure financière; comme la DDBank elle dut procéder à plusieurs réductions de son capital. Les 300 Mns d'actions de priorité possédées par le Reich furent

(1) Dr von STAUSS, Staatsrat, Vice-Président du Reichstag.

(2) Le capital de la Gold Diskont Bank se monte à 400 Mns de RM; il a été augmenté de 200 Mns de RM pour faire face aux fonctions de soutien que le gouvernement lui avait assignées; sur ces 400 Mns de RM, 16 Mns seulement ont été vendues en bourse depuis 1931; le reste du capital est entièrement entre les mains de la Reichsbank.

transformées en 199.999.900 RM d'actions ordinaires. Le capital, qui se montait à 220 Mns après cette opération, dut encore être diminué à 150 Mns de RM. L'Etat s'est trouvé perdre ainsi plus de 50 % de la valeur nominale de ses actions. Ces mesures d'assainissement, accompagnées de réductions corrélatives des réserves amenèrent le rétablissement d'un certain équilibre et même la réapparition de bénéfices au bilan de l'exercice 1933 ; cependant la liquidité restait faible : 42,55 % en 1933, contre 43,82 % en 1932 et 55,68 en 1930.

En fin de compte, la Dresdner n'avait réussi qu'à moitié à redresser sa situation puisque malgré la diminution de ses ressources propres et l'assainissement qui en est résulté, le coefficient de liquidité demeurait trop bas ; la raison semble devoir en être cherchée dans l'accroissement de ses participations « consortiales » dans les entreprises industrielles, mode de financement normal en Allemagne et qui est une des causes de la faiblesse des banques allemandes en cas de crise ; ces participations sont passées de 73 Mns en 1932 à 84Mns en 1933, tandis que les participations durables « permanentes » effectuées par la Dresdner dans d'autres banques pour maintenir son champ d'action ont fortement diminué, passant de 68 Mns en 1932 à 52 Mns en 1933 ; diminution plus considérable encore si l'on tient compte que rentrent dans ce chiffre les participations que la Dresdner a dû prendre dans les organismes de réescompte et de liquidation constitués sous l'égide de la GoldDiskont Bank : Akzept bank, Diskont Kompanie, Deutsches Finanzierung Institut ; la Dresdner sort donc très affaiblie de cette crise.

Le comité de direction de la banque (Vorstand) comprend, sur 4 membres, un directeur de la Reichsbank et un StaatsSekretär, mais le Conseil de Surveillance est toujours composé en majorité de représentants des intérêts privés ; il compte 7 fonctionnaires, dont le Directeur de la Reichsbank, sur 29 membres.

La conclusion semble donc être pour la Dresdner la même que pour la DDGesellschaft : amélioration plus

apparente que réelle, équilibre fragile réalisé au prix de durs sacrifices qui ne pourront être renouvelés et qui laissent la banque très affaiblie dans ses moyens d'action tout en n'ayant pas fait disparaître le point faible de la liquidité.

3° *Commerz und Privat Bank*

En 1931, aux prises avec les mêmes difficultés que les banques précédentes, la Commerz und Privat Bank doit solliciter l'aide du Reich. Détenant pour 37,2 Mns d'actions de son propre capital en valeur nominale, elle les transféra au Reich qui lui remit en échange des bons du Trésor 6 %. Elle réduisit ensuite son capital dans la proportion de 10 à 3 ; il passa ainsi de 75 Mns de RM à 22,5. Cette diminution fut suivie d'une augmentation qui le porta à 67,5 Mns ; la Gold Diskont Bank souscrivit entièrement à ces 45 Mns d'actions nouvelles émises à 115 %. Le Reich a en outre versé à la Banque, pour augmenter ses réserves, 23,25 Mns RM en Bons du Trésor (1).

Les bilans successifs de 1930 à 1933 font apparaître une amélioration plus nette que dans les deux cas précédents (2).

La collectivité est assez largement représentée dans le Conseil d'administration ; 7 fonctionnaires dont des délégués de la Reichsbank, de la Golddiskontbank et du ministère des Finances du Reich, sur 27 membres.

En résumé, la situation de la Commerz Bank, bien que ressemblant à celle des deux banques précédentes, paraît cependant un peu meilleure.

Il est évident que, depuis l'arrivée au pouvoir du parti hitlérien, l'amélioration économique a dû alléger la si-

(1) Au total, l'aide consentie directement ou indirectement dépasse 100 Mns de RM. La seule contrepartie financière stipulée au profit du Reich consiste dans une répartition avantageuse des bénéfices, jusqu'à amortissement complet d'une créance de 35 Mns.

(2) En 1933, la liquidité tend à augmenter par rapport à 1932 : 46,24 % contre 45,43 % et 55,31 % en 1930 ; de plus, l'exercice de 1933 a été bénéficiaire de plus de 10 Mns de RM. Comme la Dresdner, la Commerz a pris des participations dans les organismes nouveaux de réescompte et de liquidation.

tuation des banques ; celles-ci ont dû néanmoins faire face à de nombreuses demandes nouvelles pour financer les programmes entrepris par le Reich. Leur collaboration à ces programmes a dû être d'autant moins marchandée que, quelques années auparavant, ce sont les banques qui appelaient les pouvoirs publics à l'aide ; il semble donc que la liquidité des grandes banques n'a pas dû s'améliorer ; cette question présente d'ailleurs moins d'importance dans un régime d'autorité qui peut réprimer les paniques.

L'Etat allemand n'a usé que discrètement de ses droits d'actionnaire ; en fait, les obligations qui sont imposées aux banques, ne paraissent pas plus lourdes que celles qui pèsent sur les entreprises industrielles et elles sont beaucoup plus normales ; ce que prouve d'ailleurs l'adoption de mesures semblables dans de nombreux autres pays qui ne connaissent pas le même régime politique, Etats-Unis par exemple ; elles ne peuvent même qu'avoir un bon effet sur le système bancaire allemand qui, en raison du caractère aventureux de ses chefs, offrait peu de résistance aux fluctuations économiques. Les banques n'ont pas été réellement socialisées ainsi que le prouve le fait que les techniciens, les mêmes sur qui pèsent les erreurs de gestion de la période qui précéda la crise, gardent, dans le cadre de la loi, leur influence et leur autorité sur les grands établissements de crédit.

Il est à présumer que ces participations prises par le Reich ou par la Golddiskont Bank ne sont pas définitives ; il se produira sans doute le même phénomène de retransfert aux intérêts privés des participations qui s'est manifesté dans d'autres branches de l'économie (1) depuis peu. Suivant une évolution récente, le Reich a montré qu'il ne voulait pas remplir les fonctions d'entrepreneur tant que l'initiative privée reste suffisante ; il tient seulement à exercer le contrôle qui est la contre-partie de

(1) Cession par le Reich d'un paquet de 100 Mns d'action des Vereinigte Stahlwerke, en 1936, avec un bénéfice « non négligeable ».

la responsabilité qu'il assume de maintenir la production nationale dans un équilibre satisfaisant à la fois pour les divers éléments producteurs et pour les diverses branches de l'économie ; pour cela, il n'a pas besoin d'un droit d'actionnaire ; son titre de représentant de la communauté nationale lui suffit. D'autre part, la possession d'un important portefeuille d'actions, qui s'est valorisé depuis le démarrage de l'économie allemande, lui donne la possibilité de s'assurer facilement des ressources exceptionnelles assez importantes.

Cette tendance du Reich à retransférer aux entreprises intéressées ou à des groupements financiers privés, les participations prises pendant la crise, appelée « reprivatization », se manifeste de plus en plus ; c'est ainsi que la Deutsche Bank ainsi que la Dresdner ont déjà remboursé une partie de leur dette envers l'Etat ; d'autre part, récemment, le Reich a vendu à un consortium bancaire dirigé par la banque privée Delbrück Schickler & Co de Berlin, les actions de la Commerz Bank, à leur valeur nominale, qu'il avait souscrites en 1931, soit 11,6 Mns de RM, tandis que la GoldDiskont Bank cédait au même groupe financier, au cours de 106 % pour 11 Mns d'actions de RM de cette banque, ne gardant en définitive que 34 Mns de RM d'actions ; ce mouvement semble appelé à s'étendre ; les mêmes opérations de « reprivatization » sont intervenues dans de nombreuses sociétés dans lesquelles l'Etat avait pris des participations, telles que le StahlVerein, la Hansa Dampfschiffsfahrt, la Hambourg-Süd AG, la Deschimag, etc. (1). En même temps que se développe cette politique, par opposition avec celle de l'« étatisme au petit pied » (kleinstaaterei) poursuivie par les gouvernements précédents, le contrôle général s'étend sur tous les aspects de l'économie allemande, notamment sur les banques : en octobre 1936 le Reichskommissar a interdit à trois petites banques de continuer leurs

(1) Voir *die Bank*, 4 novembre 1936, p. 1633 : « La liquidation des participations publiques de crise ».

(2) *Die Bank*, 14 octobre 1936, p. 1558.

opérations. Cependant, si les participations de crise se trouvent peu à peu résorbées, il n'en est pas de même de celles qui ont précédé et suivi la guerre, et principalement de celles des Etats et des communes qui, groupées dans de vastes organismes tels que la VIAG, continuent à accroître par de nouvelles participations, leur champ d'action.

SECTION III. — DEUX ENTREPRISES MIXTES TYPES

Nous allons, en les décrivant, passer en revue les derniers aspects de la question de l'économie mixte en Allemagne ; ces deux entreprises types sont d'une part le Rheinische Westfälische Elektrizitäts Werk AG, appelé plus brièvement RWE et la société holding de l'Etat Prussien : « Vereinigte Elektrizitäts und Bergwerks AG, ou VEBA ».

§ 1. — *Le RWE* (1)

Cette société est, de par le montant de son capital, la plus importante société d'économie mixte en Allemagne ; elle est aussi une des premières entreprises dans lesquelles une collectivité ait pris une participation.

Fondé en 1897 par une société privée de Francfort, le RWE a connu immédiatement un développement d'autant plus rapide que les gros industriels rhénans Stinnes et Thissen s'y sont intéressés et s'en sont servi pour tenter de former un trust de la distribution d'énergie électrique dans la région rhénane. Ces intentions éveillèrent l'hostilité d'autres industriels et surtout des villes qui se groupèrent pour faire échec à leur réalisation.

Leur pression commune aboutit d'abord à l'arrêt du développement du RWE et contraignit bientôt ses dirigeants à conclure un accord. En vertu de cet accord, les collectivités intéressées devinrent actionnaires ; elles aug-

(1) *Grunbuch der Aktiengesellschaften.*

mentèrent peu à peu leurs participations et surtout leur influence, si bien qu'en 1914, possédant 1/3 des actions, leurs représentants au conseil de surveillance étaient au nombre de 14 sur un total de 24 membres.

Le capital actuel du RWE atteint 246 Mns de RM; les plus gros actionnaires sont les suivants :

1° Les petites collectivités, villes, communes et districts, détiennent 33 % du capital, dont 23,5 Mns pour la ville de Düsseldorf ;

2° La Preussische Elektrizitäts AG (PREAG), entreprise dont l'Etat Prussien est l'unique actionnaire, possède 19,5 Mns d'actions ;

3° La VIAG possède 5 % du capital.

La majorité de fait, sinon absolue, est ainsi entre les mains soit des collectivités soit des entreprises possédées par des collectivités. Pour réaliser l'unité de vue entre les nombreuses collectivités participantes, un Conseil d'administration auxiliaire (Verwaltungsbeirat) est adjoint au Conseil de surveillance ; il comprend les délégués de 72 personnes morales de droit public.

La production du RWE en 1933 s'est chiffrée à 2,3 Milliards de KWH vendus et 3,2 Mrds en comprenant la production des filiales ; cette production est passée à 2,57 Mrds pendant les six derniers mois de l'exercice 1936. Pour montrer l'importance du rôle que jouent les collectivités dans l'industrie électrique en Allemagne, il est intéressant de comparer les résultats du RWE et de l'Aktien Gesellschaft für Deutsche ElektrizitätsWirtschaft; organisme qui groupe les principales entreprises publiques d'électricité du Reich et des Etats: ElektroWerke, Bayern-Werk, PREAG, etc. Les résultats sont sensiblement les mêmes entre ces deux groupes qui ont d'ailleurs conclu entre eux des accords. La production du RWE par rapport à ses capitaux investis, est légèrement plus faible que pour l'autre groupe ; il faut en chercher la raison dans les nombreuses participations qu'a dû prendre le

RWE dans des entreprises de transports et principalement de tramways dans le but d'augmenter la consommation électrique.

	RWE	AG für D. EW
Millions de KWH vendus.....	3.408	3.866
Capital travaillant (Mns. RM.....)	513	471
Puissance en 1.000 KW.....	1.380	1.444

Ces participations sont considérables : 161 Mns de RM en 1932, investis dans 53 entreprises de grande ou moyenne dimension (électricité, gaz, tramways, mines, etc.). Pour les mêmes raisons que la VIAG, le RWE a donné des résultats satisfaisants pendant la crise puisque les dividendes distribués par lui sont restés inchangés à 5 % et ont été portés à 6 % en 1935-1936.

Le rapide développement du RWE montre les possibilités intéressantes qu'offre en Allemagne l'utilisation de la formule de collaboration par l'actionnariat entre les collectivités et les industriels privés, d'une part, et entre les collectivités de divers rangs d'autre part ; grâce à cette collaboration, une unification des méthodes et des doctrines concernant la distribution de l'énergie électrique a pu être instaurée sans retard.

La gestion de la société est laissée aux techniciens, ce qui lui a permis de suivre les progrès techniques et d'y contribuer, mais le contrôle général reste aux collectivités qui ont le dernier mot sur les tarifs ; elles ont su réaliser dans leur politique un équilibre satisfaisant entre les intérêts généraux dont elles ont la garde et le souci de conserver leur rentabilité aux capitaux investis dans les entreprises électriques ; elles se sont conduites en bons industriels.

§ 2. — *La VEBA*

Cette société (Vereinigte Elektrizitäts und Bergwerks AG.), Union d'Entreprises Electriques et Minières, a été fondée en 1929 pour grouper d'une part les usines pos-

sédées par l'Etat Prussien et d'autre part les participations prises par ce même Etat. En fait, son rôle principal est de réunir des participations et de les gérer, pour éviter l'éparpillement de ces intérêts entre les divers services administratifs de l'Etat, en même temps que pour amener, grâce à cette autonomie relative, une certaine commercialisation des entreprises économiques qui sont la propriété de l'Etat Prussien.

Les participations les plus importantes de la VEBA se trouvent dans trois grandes entreprises dont elle possède soit la totalité du capital, soit la majorité absolue :

- 1) Preussische Elektrizitäts AG : PREAG ;
- 2) Preussische Bergwerks und Hütten AG : PREUS-SAG ;
- 3) BergwerksGesellschaft- Hibernia AG.

Ce sont les deux premières qui sont les plus intéressantes à étudier, en raison de leurs dimensions et parce que leur activité s'exerce respectivement dans les deux branches, électrique minière, qui forment l'objet principal de la VEBA.

Chacune de ces sociétés joue, comme toutes les entreprises importantes allemandes, un double rôle : société d'exploitation directe et société holding.

1° PREAG.

Fondée en 1927, pour grouper les entreprises et participations de l'Etat prussien dans le domaine de l'électricité, elle s'est affiliée à la VEBA, par transfert de ses actions effectué par l'Etat Prussien à cette société, en 1929 ; la VEBA est actionnaire majoritaire, mais les communes participent au capital dans la proportion de 26 % de ce dernier ; le Conseil de surveillance comprend de nombreux fonctionnaires.

La société possède 20 centrales électriques d'une puissance totale de 520.000 KW (1933), ainsi qu'un réseau de haute tension de 3.318 Km ; elle a produit en 1933 : 151 Mns de KWH. Membre de la « Société pour l'économie

électrique allemande », elle participe aux accords passés par cette société avec le RWE et les autres entreprises publiques ou privées d'électricité.

Ses participations sont nombreuses et généralement majoritaires ; elles sont passées de 66,1 Mns en 1929 à 133 Mns en 1933 ; ce qui tendrait à prouver que, si l'économie mixte est en régression en ce qui concerne les participations de crises généralement individuelles et effectuées par le Reich, il n'en est pas de même des interventions réalisées par les Holdings d'Etat. A la suite de ces interventions, la rentabilité des capitaux investis dans la Preag s'est trouvée fortement affaiblie puisque le dividende qui oscillait entre 5 et 6 % de 1928 à 1930 compris a été supprimé jusqu'en 1933. Le total des ressources de la société dépasse 300 Mns de RM en 1933, dont 200 représentés par les ressources propres et 100 environ par les emprunts ; ces chiffres indiquent la puissance de cette filiale de la Veba.

2° *La PREUSSAG*

Son importance est comparable à celle de la précédente ; fondée en pleine débâcle monétaire en fin décembre 1923, à un capital plusieurs millions de fois billionnaire, elle était en 1934 au capital de 80 Mns de RM après avoir atteint 140 Mns en 1929. La totalité du capital, possédée jusqu'en 1929 par l'Etat prussien, a été cédée à cette date par celui-ci à la Veba. Dès avant la guerre, la tendance était de commercialiser les entreprises minières possédées depuis longtemps déjà par la Prusse ; un député conservateur du Landtag, Mr von Pappenheim, était intervenu dans ce sens en 1913 et son intervention eut pour résultat la nomination d'une commission chargée d'étudier la question ; ses travaux, interrompus par la guerre, reprirent ensuite et aboutirent en 1923 à la constitution de la Preussag ; le but est d'instaurer une gestion plus économique et moins administrative, d'insuffler un esprit commercial dans ces entreprises et en même temps de séparer le crédit des sociétés ainsi constituées de celui de l'Etat ; enfin cette séparation devait permettre la préparation de programmes

à longue échéance, indispensables dans l'industrie minière.

La Preussag réunit peu à peu la plupart des entreprises minières possédées par l'Etat Prussien directement ou indirectement, sauf l'Hibernia, qui joue, sur une plus petite échelle, le même rôle qu'elle ; ses efforts s'attachèrent à moderniser les installations, accroître ses participations et à former avec ces éléments disparates un ensemble cohérent.

En 1929, la production totale des mines qu'elle contrôlait atteignait en valeur 125 Mns de RM ; 31.082 personnes travaillaient dans ses usines ; ces chiffres ont subi une baisse profonde du fait de la crise (pour 1932, respectivement 79 Mns et 22.532 ouvriers), mais ils ont dû être dépassés en 1936.

La valeur comptable des participations est de 37 Mns en 1930 et de 30 Mns en 1933 après des amortissements.

De 1927 à 1930, les dividendes se sont stabilisés entre 4 et 5,5 % pour être supprimés ensuite jusqu'en 1933.

Les chiffres ci-dessus donnent une idée de l'importance de la holding de l'Etat Prussien, la Veba ; cette importance est comparable à celle de la Viag. Les ressources de ces sociétés sont sensiblement les mêmes, environ 300 Mns, mais la Veba est plus endettée que la Viag (118 Mns RM), c'est pourquoi ses dividendes sont moins élevés ; en 1936 elle a donné un dividende de 3 % à l'Etat Prussien tandis que les dividendes qu'elle percevait de ses participations se montaient à 4,7 % de la valeur comptable en portefeuille, contre 4,1 % en 1934-1935 (1). La différence entre ses bénéfices et les dividendes payés par elle à l'Etat est affectée à des réserves ; en réalité, les bénéfices de la Veba ont été, pour l'exercice 35-36, plus du double du dividende qu'elle a donné à ses actions (10 Mns de RM contre 4,5 Mns). Le capital de la Veba est de 150 Mns de RM. La non remise à l'Etat de tous les bénéfices réalisés ou, au moins, de la majeure partie, a pour résultat de donner à la Holding

(1) Voir *Die Bank*, 23 décembre 1936, p. 1871.

des moyens d'accroître ses participations ; ainsi, l'Etat répudie la politique d'intervention en plein jour, tandis que ses entreprises économiques poursuivent discrètement cette politique, en n'y attachant d'ailleurs aucun sens socialiste, mais simplement parce que les grands trusts, qu'ils soient publics ou privés ont une tendance inévitable à vouloir s'étendre indéfiniment.

CONCLUSION SUR L'EXEMPLE ALLEMAND

Les applications de la formule de l'économie mixte en Allemagne peuvent être caractérisées en fonction de leur but, de leurs modalités et de leurs résultats ; mais ces éléments ne sont pas invariables ; il sera donc nécessaire de préciser l'évolution et les perspectives qui concernent les sociétés allemandes d'économie mixte.

A l'origine des interventions économiques des collectivités sous forme d'actionnariat, existent des idées et des faits, mais il semble que ces derniers ont beaucoup plus agi que les doctrines ; parmi ces faits, on peut citer les caractères traditionnels de l'interventionnisme en Allemagne, principalement sur le plan communal ; d'autre part, l'organisation de l'industrie allemande, dirigée par quelques chefs d'importants Konzerns a également entraîné certaines collectivités à une action d'équilibre et de contrôle dont elles trouvent les meilleures possibilités dans la formule de la « Gemischte Wirtschaft ». Enfin les nécessités militaires ou sociales qui se sont manifestées dans des périodes exceptionnelles, guerre ou crise, ont étendu le champ des participations des personnes de droit public.

Les modalités de ces interventions tiennent à l'absence de réglementation générale et d'organisation légale de la collaboration d'éléments privés et publics à l'intérieur d'une même entreprise ; c'est pourquoi, les collectivités ont été amenés à se garantir des initiatives dangereuses des particuliers en utilisant les procédés de droit privé, c'est-à-dire, en cherchant généralement à s'assurer le contrôle financier des sociétés dont elles devenaient actionnaires.

Ces modalités étaient d'autant moins de nature à ef-

frayer les collectivités que depuis longtemps, grandes et petites, ont assumé fréquemment le rôle d'entrepreneur, en se considérant comme de simples particuliers ; c'est pourquoi leur champ d'action n'est pas limité aux entreprises exploitant des services publics industriels ; si les interventions sont le plus importantes dans les branches de l'électricité, du gaz, de l'eau, des transports, elles ne sont pas moins négligeables dans les assurances, les banques, les mines, la métallurgie, etc.... ; depuis une dizaine d'années, ces interventions, quand elles sont faites à titre permanent et non pas seulement pour remédier à des difficultés exceptionnelles, tendent à être groupées dans des holdings appartenant au Reich ou aux Etats, ainsi que dans des unions provinciales et communales ; le mouvement de concentration qui a caractérisé l'évolution de l'industrie privée a aussi atteint les entreprises publiques ou d'économie mixte ; elle sont ainsi devenues l'égal des Konzerns quand elles ne les ont pas dépassés ; il n'est pas douteux que dans cette nouvelle organisation les doctrines socialistes tiennent peu de place ; le souci de la rentabilité des capitaux investis apparaît en effet au premier plan ; c'est pourquoi cette forme d'activité des collectivités a pu être qualifiée de « capitalisme public ». La société d'économie mixte en Allemagne n'est pas une manifestation du socialisme parce qu'elle est un moyen et non une fin ; le but poursuivi reste généralement d'augmenter la production. Etant donné ce caractère neutre, en quelque sorte, de l'actionnariat public allemand, il convient de se demander quelles répercussions a eues et peut avoir l'avènement du national-socialisme au pouvoir.

Il semble que, sur ce point, il faille faire une double distinction.

D'une part, dès son arrivée au pouvoir, le parti national-socialiste a eu l'intention, ce qui n'est pas douteux, de mettre la main et d'accentuer le contrôle de l'Etat sur de nombreuses industries, d'en socialiser même certaines, mais il est certain que le contact avec les réalités l'a amené à modifier sa doctrine et son action. Le gouvernement alle-

mand a reconnu, non pas la valeur morale mais l'efficacité des méthodes capitalistes et il n'a pas voulu se priver de cet élément important dans les efforts qu'il a entrepris pour tirer l'économie allemande de la dépression où elle était tombée ; il faut noter du reste que le but de l'action de l'Etat et de ses interventions a toujours été, sauf de brèves exceptions, de développer au maximum la production nationale. Même le socialisme d'Etat bismarckien n'a été qu'un moyen en vue d'atteindre cet objectif imprécis par ailleurs. Actuellement, les dirigeants de l'économie allemande, le Dr Schacht (1) et le Chancelier Hitler (2), repoussent toute intervention de l'Etat dans l'économie quand elle n'est pas nécessaire.

D'autre part, le sens même du mot intervention doit être précisé car il ne s'applique pas uniformément à toutes les sociétés d'économie mixte. En effet, peuvent être qualifiées du mot intervention, les opérations de contrôle et de soutien financier que l'Etat, du fait de circonstances exceptionnelles, est amené à appliquer à certaines entreprises ; rentrent dans cette catégorie les participations de crise. Ainsi que nous l'avons vu, les participations prises dans ces conditions ne sont pas définitives ; l'Etat ne tient pas à les conserver ; il est intervenu en tant que puissance publique pour éviter des troubles économiques sociaux, mais une fois la situation rétablie, il rend aux entreprises soutenues temporairement leur caractère entièrement pri-

(1) Voir *Le Temps* du 2 février 1937 : *Les 60 ans du Dr Schacht*, par René LAURET : « La mainmise de l'Etat sur l'économie se rattache aux tendances totalitaires du régime, mais le Dr Schacht (non sans lutte) a éliminé toutes les tendances socialistes... au fond, il aurait beaucoup d'un libéral dans le sens anglo-saxon ».

(2) Discours d'HITLER au Reichstag, le 30 janvier : « Une économie entièrement livrée à elle-même ne saurait plus exister aujourd'hui... On ne peut rendre la communauté nationale responsable de la catastrophe de l'économie sans lui donner la responsabilité de surveiller l'économie, surveillance qui aurait empêché la catastrophe... Il s'agit de donner aux forces ouvrières des possibilités d'exploiter le terrain et ses richesses. Tant que l'économie le fait d'elle-même, c'est bien ; si les entrepreneurs ne peuvent plus le faire, l'Etat est obligé de prendre des mesures pour occuper les forces ouvrières... Le nouvel Etat ne veut pas être le patron... Il n'essaiera sous aucun prétexte de fabriquer une économie de fonctionnaires ». (Trad. *Le Temps* du 1^{er} février 1937.)

vé, tout en gardant un contrôle général et légal sur certains aspects de leur activité. Au contraire, quand l'Etat a pris des participations dans des entreprises privées, en tant que simple producteur, pour accroître des possibilités de production déjà existantes et non en tant que puissance publique, il n'y a pas intervention ; l'Etat se comporte comme un simple industriel, comme un entrepreneur privé, conclut des accords privés et son action résulte du développement que nécessitent les affaires dans lesquelles il est intéressé. Cette deuxième catégorie de participations présente, à l'inverse de la première, un caractère durable ; elle aurait même tendance à s'étendre, parce qu'il n'y a pas ici d'élément contrôleur ni d'élément contrôlé, mais des producteurs collaborant en employant les mêmes méthodes.

Ainsi, en Allemagne, l'économie mixte n'apparaît comme une forme durable d'entreprise que quand elle est utilisée dans le sens de la collaboration et non dans celui du contrôle, autrement dit, quand elle poursuit un but capitaliste et non pas socialiste.

TROISIÈME PARTIE

BELGIQUE

Il existe en Belgique des types intéressants d'entreprise, appelés sociétés nationales ; ces sociétés nationales ne sont pas des sociétés d'économie mixte au sens étroit du mot, bien qu'elles comptent parmi leurs actionnaires à la fois des collectivités publiques et des particuliers ; elles s'en rapprochent cependant suffisamment pour pouvoir être décrites dans cette étude et pour que leurs origines et leur organisation soient expliquées.

Chapitre 1^{er} : *Origines des sociétés nationales belges ;*

Chapitre 2 : *Les sociétés nationales de chemins de fer ;*

Chapitre 3 : *autres sociétés nationales (banques et services publics).*

Nous essayerons ensuite de dégager les caractères généraux de l'exemple belge et ses perspectives d'avenir.

CHAPITRE PREMIER

ORIGINES DES SOCIÉTÉS NATIONALES

Si l'existence d'une société mixte se reconnaît au fait de la participation d'une ou de plusieurs collectivités au capital d'une société anonyme, on peut signaler beaucoup de ces sortes de sociétés en Belgique : cependant, certaines de ces interventions des personnes morales, même quand elles prévoient et organisent la collaboration des collectivités avec des personnes privées, laissent à ces dernières une influence si réduite que les entreprises auxquelles elles s'appliquent relèvent plutôt de l'économie publique que de l'économie mixte ; les règles de fonctionnement indiquent plutôt l'existence d'une Régie industrialisée, commercialisée, bénéficiant d'un léger apport de capitaux, sinon d'influence, de la part des particuliers.

Quoi qu'il en soit, ces organismes présentent un intérêt certain, à un moment où précisément la commercialisation des entreprises publiques fait l'objet de recherches dans de nombreux pays. C'est pourquoi, avant de passer aux applications, nous essayerons d'en mettre en lumière les origines historiques, politiques et économiques spécifiquement belges.

§ 1^{er}. — *Origines historiques et juridiques*

Elles s'inscrivent à la fois dans la tradition et dans le droit belges.

Traditionnellement, les collectivités belges, que ce soit

l'Etat, les provinces ou les communes, ont eu des possibilités d'action économique relativement larges. Cette compétence étendue, hors de question en ce qui concerne l'Etat, est également très grande pour les provinces et les communes ; cela vient de ce que provinces et communes belges sont des entités historiques et non pas seulement des unités administratives ; elles ont été le cadre séculaire d'une activité locale parfois intense et qui existe encore actuellement. C'est là plus qu'un souvenir de la longue habitude d'indépendance et de self-gouvernement qu'ont eu les collectivités locales belges ; le particularisme des provinces et des grandes villes flamandes et même leur indépendance de fait, pendant des siècles, sous les apparences juridiques fragiles de souverainetés diverses, espagnoles ou autrichiennes, les ont conduites, de même que les collectivités allemandes, à pourvoir de bonne heure aux besoins de tous ordres de leurs ressortissants. Cette compétence large basée sur les coutumes et les chartes locales a déterminé de nombreuses interventions des collectivités dans le domaine économique et social. Les communes, ou tout au moins les villes, jouissaient aussi d'une large autonomie provenant également de ce qu'elles ont exercé pendant longtemps des pouvoirs politiques ; elles ont conservé de cet état de fait, quand l'union dans un cadre national leur a été imposée, un ensemble de libertés dont on chercherait vainement l'équivalent en France.

Les libertés traditionnelles des communes ont été inscrites dans la constitution ; elles forment une sorte de compromis entre l'esprit français de centralisation qui a organisé pendant vingt ans, non sans résistance les neuf provinces belges (qui sont nées des neuf départements napoléoniens) et le particularisme des collectivités allemandes.

On peut résumer les droits des communes et provinces, en matière économique, en disant que toutes opérations leur sont permises sous réserve d'une autorisation ou d'une annulation par le roi. L'action communale ou provinciale n'est pas, comme en France, automatiquement limitée par des principes ou par une jurisprudence ; le seul con-

trôle juridictionnel est effectué au point de vue de la légalité et non de l'opportunité, et il est exercé par les tribunaux judiciaires. Cette organisation permet une politique plus ample et plus souple qu'en France où des compromis incessants doivent être cherchés entre les nécessités imposées par les faits et les principes généraux qui subsistent, malgré des exceptions de plus en plus nombreuses.

Pendant la guerre, les communes belges, qui restaient les seuls corps constitués pendant l'occupation, ont pu maintenir, avec l'aide financière du Crédit Communal Belge, la cohésion nationale qui est à l'origine du redressement rapide du pays après la guerre. Cette attitude et les services rendus furent reconnus par une loi augmentant les possibilités des communes et par une addition à la constitution.

L'art. 108 de la Constitution (ajouté en 1921) prévoit : « Plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi, pour régler et gérer en commun des objets d'intérêt communal ou d'intérêt provincial ».

La loi prévue par cet article fut votée le 1^{er} mars 1922 ; elle autorise les communes à s'associer entre elles, avec l'Etat, les provinces ou des personnes privées morales ou physiques, sous réserve d'autorisation du Roi, dans des buts d'objet communal bien déterminé, sans d'ailleurs que ces buts soient spécifiés par la loi. Les statuts de ces associations sont approuvés par arrêté royal ; l'association a la personnalité civile ; elle peut recevoir des libéralités moyennant autorisation royale, contracter des emprunts avec des communes et prononcer des expropriations pour cause d'utilité publique.

Le gouvernement peut contrôler toutes les opérations de ces personnes morales et exiger d'elles tous états et renseignements ; il peut s'opposer à l'exécution de tout ce qu'il « jugerait » contraire à la loi, aux statuts ou aux « intérêts » de l'Etat. Les comptes annuels sont soumis à l'approbation du Roi ; un terme doit être fixé pour la durée

de la société, et l'unanimité des participants, de même que l'approbation royale, sont nécessaires pour une dissolution anticipée.

La loi n'ayant pas spécifié les formes de cette association, celles qui seront le plus souvent adoptées seront la forme coopérative et surtout la société anonyme ; par conséquent, si celle-ci comprend des particuliers, c'est bien une société d'économie mixte.

Le but de cette loi a été de faciliter aux communes l'exploitation des services publics industriels qui, en raison des nécessités techniques, débordent maintenant souvent le plan communal et même provincial. Auparavant d'ailleurs, les communes avaient la possibilité d'organiser ces services comme elles l'entendaient sur le plan strictement communal : Régies directes, ou industrielles, concession, sociétés d'économie mixte ; la loi de 1922 n'a pas augmenté les droits de chaque commune mais leur champ d'action.

En résumé, la tradition et la loi s'accordent pour reconnaître aux collectivités une large compétence dans le domaine économique, sous le contrôle royal. Des causes politiques ont accentué ces facilités.

§ 2. — *Origines politiques*

Elles se rattachent à la fois au mouvement des idées en matière sociale et au développement du nationalisme dans tous les domaines et notamment dans l'économie.

Si le socialisme belge, dans ses tendances, est assez près du marxisme, il se rapproche du libéralisme dans ses aspirations ; fortement teinté de religion, il s'apparente plutôt aux doctrines coopérativistes ; il a dû s'adapter à la structure sociale du pays où domine le sentiment jaloux de la propriété et de la liberté individuelle, coïncidant d'ailleurs avec un esprit de discipline consentie ; il est donc nécessairement caractérisé par un sens de la mesure et par un réalisme qui lui font préférer des solutions moyennes, fussent-elles empiriques, aux procédés extrê-

mes des idéologues déductivistes. C'est pourquoi la formule de l'économie mixte, qui tend à instaurer simultanément un contrôle et une collaboration entre les éléments publics et privés, dans certaines entreprises, a eu plus de succès que les essais de nationalisation. C'est pourquoi, également, dans les organismes où l'influence privée est limitée au point d'y être négligeable, les pouvoirs publics ont adopté le mode coopératif.

Par conséquent, les doctrines socialistes ne sont pas étrangères à la création de sociétés nationales, dont certaines sont des socialisations restées à mi-course.

Les participations des collectivités, pour des raisons d'intérêt national ont pris, depuis le début du siècle, un grand développement surtout au Congo. Il n'est pas étonnant que cet intérêt national se soit manifesté le plus vivement sur un territoire qui a suscité et suscite encore de nombreuses convoitises internationales. Dans cette colonie, la formule de l'économie mixte a donc été appliquée dans un but de protection et cela d'une manière presque systématique dans certaines branches, exploitation des richesses minières, par exemple. Du reste, aux termes de la Charte coloniale, ce n'est pas la loi belge qui s'applique ; le Congo possède une législation spéciale adaptée au milieu tout différent de celui de la métropole.

Successivement, le Roi, souverain de l'Etat indépendant et le gouvernement belge ont adopté une politique de soutien des initiatives privées belge, et de nationalisation, non des entreprises, mais des intérêts belges engagés. La mise en valeur rapide du Congo était la condition indispensable de sa conservation par la Belgique. Le but des interventions publiques n'a donc pas été d'éliminer des entreprises privées, mais au contraire d'encourager leur croissance et de les soutenir dans les débuts difficiles de la colonisation.

C'est le principal intérêt de la formule de l'économie mixte, de pouvoir servir à des fins très diverses et c'est pourquoi on se trompe souvent sur le véritable caractère de ses applications par défaut d'analyse de leurs origines.

§ 3. — *Origines économiques*

La formule de l'économie mixte, ou mieux, de la Société Nationale, n'aurait pas atteint son développement actuel, si elle n'avait pas correspondu à des besoins économiques et financiers.

Les causes d'ordre financier résident dans la détresse des finances publiques après la guerre ; la société nationale qui en est le résultat naît alors d'un démembrement du domaine public, dont une partie est abandonnée, théoriquement du moins, aux particuliers ; c'est une intervention à rebours effectuée sous la pression des nécessités. Les exemples de sociétés nationales créées dans ces conditions sont rares parce qu'ils se situent à des époques exceptionnelles où l'Etat se trouvant en position d'emprunteur et ayant un crédit très faible, ne peut trouver des capitaux qu'en constituant des garanties réelles aux emprunts qu'il émet ; il s'agit au fond d'une forme d'emprunt et non d'une transformation du mode de gestion d'une entreprise ; l'Etat ne peut en effet transférer entièrement aux particuliers la propriété et la direction d'un service public important ; les engagements sont pris sur le plan financier ; on peut citer comme exemple de cette catégorie d'entreprises, mixtes par le capital, publiques par l'influence qui s'exerce sur leur gestion, la Société Nationale des Chemins de Fer Belges.

Si les nécessités financières ont parfois conduit un Etat à céder une partie de son patrimoine à des personnes privées, il est arrivé plus souvent, surtout pendant les désordres monétaires et économiques qui ont suivi la guerre et qui se sont manifestés pendant la crise, que la coexistence dans la formation du capital d'une entreprise, d'actionnaires publics et privés, résulte d'un soutien et par là même d'un contrôle de l'Etat sur certaines branches de l'économie particulièrement atteintes et dont l'effondrement préjudicierait à l'intérêt général.

L'intervention gouvernementale a alors pour but, soit

d'arrêter le développement de certaines entreprises, soit d'éviter les doubles emplois, soit de coordonner des initiatives dispersées, soit de créer, en collaboration avec des particuliers, des organismes suppléant à une lacune antérieure dans la structure économique du pays, lacune correspondant à un objet d'intérêt général. L'intervention publique peut également s'effectuer pour donner des garanties et un soutien à diverses sociétés bancaires ayant un objet bancaire limité à une certaine catégorie sociale : crédit à la petite industrie, à la petite propriété terrienne, construction d'habitations à bon marché, etc... Enfin, l'intervention publique peut s'être manifestée pour réaliser un changement dans la structure d'une branche déterminée de l'économie, dont les défauts lui paraissaient susceptibles de porter atteinte à l'intérêt public ; c'est ainsi que la réforme bancaire de 1935 a entraîné la création d'organismes de liquidation et de soutien dans lesquels l'Etat belge collabore avec des banquiers privés (Institut de Réescompte et de Garantie) dans des conditions spéciales.

En résumé, le développement de l'actionnariat public s'est ordonné autour de trois catégories de causes d'importance variable.

La diversité des origines des sociétés nationales belges a entraîné une égale diversité des formes qu'elles ont prises ; contrôle et collaboration prennent une importance différente suivant les types d'entreprises. Certaines sociétés nationales connaissent à peu près les mêmes modalités de fonctionnement que les sociétés anonymes ordinaires, l'Etat n'y exerçant aucune influence étrangère à l'objet économique de l'entreprise et laissant la direction courante des opérations aux particuliers ; c'est le type de la société congolaise d'économie mixte.

Dans d'autres applications au contraire, la collaboration entre les personnes publiques et privées est limitée au seul domaine financier ; ces entreprises semblent être restées très proches des entreprises purement publiques ; les deux

sociétés nationales de chemins de fer se rattachent à cette catégorie.

Enfin, une catégorie intermédiaire existe, qui présente un caractère typiquement belge ; il s'agit de ces entreprises appelées « Régies Coopératives », dans lesquelles les collectivités de rang et d'importance divers, mais surtout des communes, collaborent entre elles et avec des particuliers pour assurer de grands services d'intérêt général (Distribution d'eau, H.B.M., formes spéciales de crédit, etc.) ; ce sont des sociétés d'économie mixte au sens large du mot, comportant une collaboration financière et administrative des divers éléments participants et généralement un contrôle assez étroit de l'Etat.

Il convient de noter dès maintenant que, dans la Métropole, la société d'économie mixte n'a fait l'objet d'aucune autre réglementation générale que la loi de 1922. Chaque société nationale a été créée par un acte législatif qui a posé les bases de son organisation.

CHAPITRE II

LES SOCIÉTÉS NATIONALES DE TRANSPORTS

Deux sociétés nationales se partagent l'exploitation du réseau des voies ferrées belges ; la première en date, la Société Nationale des Chemins de Fer Vicinaux (SNCFV), possède le réseau de voies secondaires, tandis que la seconde, Société Nationale des Chemins de Fer Belges (SNCFB) gère le réseau national des voies de grande communication.

Enfin, la SABENA, Société Anonyme Belge pour l'Exploitation de la Navigation Aérienne est également une société d'économie mixte.

SECTION I. — S.N.C.F.V.

La Société Nationale des Chemins de Fer Vicinaux a été créée en vue d'organiser et de coordonner les efforts parfois désordonnés des particuliers et les initiatives considérées des communes et des provinces ; le régime administratif et financier de cette société nationale donne une prépondérance de fait à l'Etat dans la gestion, bien qu'il ne soit qu'actionnaire minoritaire. Depuis la création de la société, le réseau a été graduellement augmenté, mais les résultats financiers ne semblent pas avoir égalé les résultats techniques, car des critiques aussi vives qu'autorisées se sont élevées contre cet aspect de la gestion.

Nous allons développer dans trois paragraphes les trois points précédents : Origines de la société ; Régime administratif et financier ; Résultats.

§ 1. — *Origines de la création*

La S.N.C.F.V. a été créée par la loi du 28 mai 1884, modifiée par la loi du 24 juin 1885. A cette époque, les grandes lignes du réseau national étaient déjà réalisées, mais de plus en plus, la nécessité se fait sentir, comme du reste en France à la même date (plan Freycinet), de faire bénéficier des avantages de ce nouveau mode de transports, les centres écartés et les petites communes isolées. Des considérations économiques militaient aussi en faveur du projet d'établissement de lignes vicinales; elles devaient en effet constituer un adjuvant au réseau national en lui apportant un trafic qu'il ne pouvait capter auparavant.

Cependant, les obstacles à la réalisation de ces projets ne laissent pas d'être importants ; ils étaient à la fois d'ordre financier et économique. En ce qui concerne le premier point, il était évident que ce genre d'entreprises, dans la majorité des cas, ne serait pas rentable, car le trafic serait faible en regard de l'importance des capitaux investis ; il était a priori prévisible qu'elles ne pourraient trouver d'elles-mêmes, sans aide, leur équilibre financier; le concours des collectivités intéressées était nécessaire.

En second lieu, laisser les particuliers et les collectivités libres de construire des lignes, en tenant compte uniquement de leurs intérêts et sans soumettre leurs projets à une autorité capable de dresser un programme d'ensemble, aurait conduit fatalement à deux inconvénients : d'une part, la construction pour des raisons de prestige local de lignes inutiles ou faisant double emploi ou difficiles à coordonner avec l'ensemble du réseau ; d'autre part, la possibilité d'une concurrence entre le réseau national et le réseau vicinal.

L'idée de la société nationale est née de ces obstacles et de ces besoins; elle n'est du reste pas récente, puisque dès 1875, elle était exposée dans un mémoire du sénateur Bischoffsheim et de l'inspecteur des Ponts et Chaussées Welles, antécédent direct des lois de 1884 et 1885,

Les collectivités ont donc été chargées de constituer une vaste entreprise, dans le but d'établir un programme général de construction de lignes secondaires et de les exploiter directement ou d'en concéder l'exploitation à des sociétés privées ou à des sociétés coopératives intercommunales. Cette organisation n'excluait pas les apports des particuliers ni ceux de l'Etat; enfin, l'individualisation comptable des lignes permettait aux petites collectivités de contribuer à la création de la ligne qui l'intéressait directement.

§ 2. — *Régime administratif et financier*

Les caractéristiques de la société nationale sont l'influence prépondérante de l'Etat sur la gestion et la collaboration de toutes les Collectivités et de quelques personnes privées dans le financement; cette société nationale se rapproche de la Régie; son degré élevé de commercialisation pourrait la faire qualifier de « régie mixte ».

A. — *Régime administratif.*

Il réserve à l'Etat des pouvoirs spéciaux en ce qui concerne tant la gestion que le contrôle de la société.

1° *Gestion* : Comme dans toute société anonyme, elle est effectuée par un Conseil d'administration. Or, bien qu'actionnaire minoritaire, l'Etat a, de droit, la majorité dans ce Conseil; en effet, sur quatre administrateur, le Roi en nomme deux dont le Président qui a voix prépondérante en cas de partage.

De plus, l'agent d'exécution des décisions du Conseil, le Directeur Général, est nommé directement par le Roi.

Enfin, la loi a donné au Président le droit de suspendre l'exécution des décisions qui lui « paraissent » contraires à la loi, aux statuts et aux intérêts de l'Etat.

Ces pouvoirs étendus accordés au représentant du Gouvernement mettent en lumière les différences profondes qui distinguent la société nationale des sociétés anonymes ordinaires ; ces différences sont plus visibles encore quand on considère les pouvoirs de contrôle dont peut user le gouvernement sur la société.

2° *Contrôle* : Il est à la fois préventif et simultané.

Il est exercé préventivement par le Gouvernement qui approuve par arrêté royal les concessions de lignes, ce qui lui permet d'insérer dans les cahiers des charges les conditions qu'il juge nécessaires en vue de l'intérêt général.

Il s'exerce ensuite en cours d'exécution, car le gouvernement approuve les tarifs, contrôle toutes les opérations de la société et règle la police de l'exploitation ; son pouvoir d'approbation des tarifs met à lui seul la société entièrement sous son contrôle. De plus, le Ministre des Finances et le Ministre des Transports désignent chacun un commissaire qui assiste aux séances du Conseil d'administration, sans voix délibérative.

En face de ces droits si étendus de gestion et de contrôle possédés par l'Etat, les autres actionnaires, provinces, communes et particuliers paraissent très mal défendus, d'autant que l'Etat détient près de la majorité absolue du capital de la société ; l'Assemblée générale ne peut donc pratiquement rien faire sans lui, ni *a fortiori*, contre lui ; c'est pourquoi le Conseil de Surveillance de 9 membres (1 par province) qu'elle nomme tous les ans pour contrôler la gestion de la société, ne peut intervenir utilement en cas de conflit entre l'Etat d'une part et les autres actionnaires d'autre part.

B. — *Régime financier.*

Le capital de la S.N.C.F.V. est variable ; il est divisé en autant de séries que de lignes concédées (170 en 1931). En réalité, la société nationale n'est qu'un organisme d'ensemble groupant un grand nombre d'entreprises dont chacune a pour objet la construction et, plus rarement l'exploitation d'une ligne déterminée ; les opérations relatives à la construction et à l'exploitation de chaque ligne donnent lieu à une comptabilité distincte. Les souscriptions sont facilitées par l'existence de ce lien étroit entre l'effort financier et l'objet poursuivi.

La loi a prévu que le capital de la société devrait être formé, pour au moins 55 %, par des collectivités publiques ;

en fait ce pourcentage atteint près de 100 % ; de plus, l'intervention de l'Etat comme souscripteur ne peut légalement dépasser 50 % du capital nominal de chaque ligne; ce maximum est presque atteint en raison de la détresse des finances communales et provinciales, et du peu d'empressement qu'elles mettent à souscrire au capital d'une société dans laquelle elles n'ont qu'une influence négligeable. C'est pourquoi la proportion du capital souscrit par l'Etat est en progression constante :

	1926	1931
	%	%
Etat	45,2	47,4
Provinces	28,6	27,9
Communes.....	25,1	24
Particuliers	1	0,7

Actuellement, quand la création d'une ligne vicinale est décidée, l'Etat souscrit 50 % du capital et la province et les communes participent chacune respectivement pour 25 %.

Chaque série de capital a droit aux bénéfices produits par la ligne, mais après paiement de l'intérêt et de l'amortissement du capital, l'excédent éventuel va pour :

- 1/4 au fonds de prévision de la ligne,
- 3/8 aux actionnaires à titre de superdividende,
- 3/3 au fonds de réserve de la société nationale.

Au moyen de ce dernier fonds est réalisée une certaine solidarité financière entre toutes les lignes du réseau, mais ce n'est là qu'une ébauche de fonds commun, peu intéressante, parce qu'elle exige, pour fonctionner, la réalisation de bénéfices laissant un excédent sur la rémunération à donner au capital investi.

La loi, tenant compte du fait que la majorité du capital est souscrite par des collectivités a prévu des facilités exceptionnelles de libération des actions souscrites ; les collectivités se libèrent par des annuités comprenant l'intérêt et l'amortissement du capital, à un taux qui ne peut

être inférieur à 3,5 % (5,5 % en 1932). Ces annuités se compensent à due concurrence avec les dividendes annuels éventuels.

Pour se procurer des ressources immédiates, la société nationale émet des obligations gagées sur ces annuités et garanties par l'Etat ; celui-ci ayant des moyens spéciaux d'exiger le versement des annuités par les collectivités (inscription d'office au budget local), on ne peut tenter d'expliquer son influence dans la gestion de la société par sa garantie financière.

§ 3. — *Résultats et critiques*

Les résultats de la société peuvent s'apprécier au triple point de vue technique, financier et, puisqu'il s'agit d'un service public, des répercussions de son exploitation sur l'économie nationale. Si les deux derniers points appellent des réserves et même des critiques, les résultats techniques sont, par contre, très satisfaisants.

La S.N.C.F.C. a vu son réseau grandir dans de fortes proportions ; il était en effet de 5.100 kilomètres en 1934, soit à peu près l'équivalent du réseau national ; les installations et le matériel sont modernes. De plus, la société a su prévoir l'importance du rôle qu'est appelée à jouer l'automobile dans l'industrie des transports ; son réseau d'autobus qui était de 2.500 kilomètres en 1932 est passé en effet à 5.860 kilomètres en 1935, dont 428 kilomètres exploités directement et le reste affermé. Le développement de ce réseau a d'ailleurs été facilité par la loi jusqu'en 1932, qui a donné à la S.N.C.F.V. la même situation privilégiée que pour les voies ferrées, pour obtenir des concessions et même des redevances des exploitants privés concurrents.

Si les résultats techniques ne laissent pas d'être brillants, les résultats financiers sont moins satisfaisants ; il semble même qu'il y ait une relation de cause à effet entre ces deux états contraires et cette relation tient au mécanisme financier défectueux qui constitue un stimulant aux

dépenses d'immobilisation et de renouvellement du matériel parce qu'elles ne tombent pas à la charge de la société.

En effet, la société est financée par les souscriptions des collectivités ; en tant qu'actionnaires, celles-ci n'ont droit à un dividende qu'autant que les résultats de l'exercice le permettent et quand ce dividende est nul ou inférieur à l'annuité de souscription, il en résulte que ce sont les collectivités en fait qui supportent les charges des capitaux investis et non l'exploitation qui a motivé ces investissements. Par conséquent la société néglige le prix de revient réel pour ne porter ses efforts que sur le coefficient d'exploitation ; pour améliorer celui-ci, elle a intérêt à augmenter ses dépenses de premier établissement, mais les bénéfices bruts d'exploitation réalisés ne donnent pas sa physionomie véritable à la situation financière de la société. Ainsi, indirectement, ce sont l'Etat et les Collectivités ainsi que de rares particuliers qui supportent les déficits de ce service public.

Les protestations des collectivités locales ont été d'autant plus vives qu'avant la guerre, la société confiait l'exploitation des lignes vicinales les plus bénéficiaires et les plus nombreuses à des concessionnaires privés (118), contre 14 lignes affermées à des coopératives intercommunales et 3 seulement exploitées en régie. Après la guerre, la société a repris l'exploitation de la plupart des lignes ; en 1933, 230 kilomètres seulement étaient concédés à une société privée.

En décembre 1931, le capital de la société était de 826.078 millions dont 6.275 millions pour les autobus ; la part des actionnaires privés dans le capital était minime : moins de 6 millions, dont 45.000 francs pour les autobus. 61 lignes avaient été bénéficiaires (non compris les charges financières) et 102 déficitaires. De 1928 à 1931, les dividendes distribués ont été les suivants :

	1928	1929	1930	1931
Bénéfice total	17,85	21,14	13,36	11,34
Dividendes	Etat.....	2,95	2,99	1,82
	Provinces { Max.	4,17	4,11	3,19
	{ Min.	0,56	0,58	0,26
	Communes.....	3,27	3,26	1,93
	Particuliers.....	3,46	3,83	1,62
	Taux moyens.....	3,03	3,06	1,80

D'autre part, les subventions inscrites aux budgets des différentes collectivités sont en augmentation constante :

	Etats	Communes	Provinces
	—	—	—
	En millions de francs		
1926.....	212,1	120	131,8
1933.....	488,7	221,4	274,1

De plus, la dette obligataire, c'est-à-dire la partie restant à verser par les collectivités est passée de 380,3 en 1926 à 761,8 millions en 1934. Enfin, les réserves diverses de la société atteignent à peine 100 millions.

En résumé, les progrès techniques réalisés par la société, l'ont été au détriment des actionnaires, dont les participations ont été insuffisamment rémunérées. Les prix de revient réels, c'est-à-dire y compris les charges de toute nature de l'entreprise, ont été méconnus ; dans ces conditions, la société nationale est-elle vraiment un exemple d'entreprise publique commercialisée ; il est en tous cas certain qu'une entreprise privée ne pourrait pas vivre si elle adoptait ces procédés de gestion.

Au point de vue de l'économie générale, il y a concurrence entre les deux sociétés nationales de chemins de fer ; bien que ce soit l'Etat qui soit le maître pratiquement de ces deux réseaux, il a retardé les mesures de coordination dont la nécessité s'était fait cependant sentir dès que l'ensemble des lignes vicinales a réellement constitué un réseau dont les éléments, reliés entre eux, ont permis d'effectuer des transports à moyenne et longue distance. Cette concurrence, que l'extension des services

routiers et la crise économique ont rendue plus aiguë, s'est manifestée par des sacrifices de tarifs, des coïncidences dans les directions, ainsi que dans les points de départ et d'arrivée.

Le Gouvernement s'est résolu à prendre les mesures nécessaires pour éviter une aggravation des déficits dont les finances publiques supportent la charge finale; une commission réunissant des représentants des deux réseaux a été instituée à cet effet, en vue d'organiser une répartition plus rationnelle du trafic (1).

En conclusion, la S.N.C.F.V. semble avoir connu une exploitation meilleure que ne l'aurait permise le système de la Régie, mais sa gestion financière ne tient pas compte de tous les éléments que les sociétés privées doivent prendre en considération.

SECTION II. — LA S.N.C.F.B.

La S.N.C.F.B. ne présente pas les mêmes caractères que la S.N.C.F.V. En effet, elle n'a pas été créée dans les mêmes conditions, ni pour réaliser les mêmes buts. Les règles de son fonctionnement indiquent qu'elle est en droit comme en fait plus près encore de la Régie que la S.N.C.F.V. Enfin, les résultats financiers de la S.N.C.F.B. sont supérieurs à ceux de la S.N.C.F.V., bien qu'ils n'aient pas fait obstacle à des améliorations certaines dans le domaine technique, car celles-ci tiennent à la bonne organisation commerciale et industrielle de la société.

§ 1. — *Origines et buts de la création*

Deux causes bien différentes sont à l'origine de la création de la société par la loi de 1926.

La première, réside dans la mauvaise organisation antérieure des chemins de fer. Propriété de l'Etat, ils étaient

(1) Voir *Bulletin de la Banque Nationale de Belgique* du 10 janvier 1935. De LEENER : Les Chemins de fer vicinaux.

exploités en régie ; les inconvénients d'ordre économique qu'entraîne ce mode d'exploitation (mauvaise adaptation de la comptabilité publique aux opérations commerciales, impossibilité d'établir des programmes, etc.), ont conduit à plusieurs reprises le législateur belge à transformer l'organisation de ce service public. En 1919, fut déposé un projet de loi tendant à instituer une régie national autonome des chemins de fer de l'Etat. En 1922, un projet de loi accordant à l'exploitation des chemins de fer une simple autonomie financière, fut voté par la Chambre, mais non par le Sénat, ce qui le rendit caduc. Cependant, à l'ouverture de la législature suivante, un troisième projet était déposé, qui ne devait pas venir en discussion, car la loi de 1926 le rendit inutile.

La seconde cause qui est accidentelle, fut la crise financière et monétaire, traversée par la Belgique en 1925 et 1926. A cette époque, la Trésorerie était vide et, de plus, devait faire face à une lourde dette flottante dont le renouvellement était de plus en plus difficile et onéreux en raison des craintes monétaires qu'elle engendrait. Deux risques pesaient sur les porteurs de titres d'Etat : insolvabilité et dépréciation de la monnaie, rendaient aventureuses les opérations de consolidation ; enfin, pendant cette période de fluctuations économiques et monétaires très accusées, donc d'agitation boursière, les titres à revenu fixe paraissaient dépourvus d'attrait.

En face de ces difficultés pressantes, le gouvernement songea à mobiliser les capitaux investis par l'Etat dans les Régies et particulièrement dans les chemins de fer ; l'actif dont se composaient ceux-ci, n'avait pas été réévalué en francs d'après-guerre ; il pouvait donc supporter un capital important. De plus, l'augmentation du trafic et des tarifs allait rendre l'exploitation bénéficiaire d'autant plus que la concurrence routière était alors inexisante.

Dès lors, le problème consista à affecter les bénéfices d'exploitation des chemins de fer belges à la rémunération des capitaux apportés, sans toutefois que l'Etat perde

ses droits de contrôle sur ce service public essentiel. Pour réaliser ce double but, le gouvernement proposa la création d'une société nationale à laquelle serait apporté par l'Etat le droit de l'exploitation des chemins de fer, la propriété du réseau devant rester à l'Etat ; en compensation de cet apport, la société devait lui remettre la totalité de son capital ; il se chargerait alors de placer suivant ses besoins les titres émis. En fait, l'Etat proposa aux porteurs de bons du Trésor d'échanger leurs titres contre des actions privilégiées et pourvues d'une garantie de change, de la société nationale ; l'opération réussit parfaitement.

La mise en société des chemins de fer présentait d'ailleurs un double avantage : d'une part ce n'était pas une innovation puisqu'une société de ce genre ayant le même objet existait depuis 1884 ; d'autre part, l'Etat, par ce moyen, pouvait, tout en bénéficiant de l'apport des capitaux privés, se réserver la majorité dans les assemblées générales et dans le conseil d'administration et garder ainsi la direction de l'exploitation ; il suffisait pour cela d'établir deux catégories de titres et de doser entre elles les avantages financiers et les droits de vote.

La seconde cause, quoique accidentelle, est certainement la plus importante ; elle apparaît nettement dans l'exposé des motifs de la loi : « Le but essentiel de ce projet est de contribuer à rendre sa stabilité à la devise nationale. » La loi fut promulguée le 23 juillet 1926, tandis que les statuts de la SNCFB étaient approuvés par un arrêté royal du 7 août 1926.

§ 2. — *Organisation de la société*

La société, telle que l'a organisée la loi de 1926, présente deux caractéristiques ; elle est soumise à l'autorité de l'Etat et elle n'a qu'une existence temporaire.

Le contrôle exercé par l'Etat l'est à un double titre : d'une part, il détient la majorité des voix à l'Assemblée générale, et la majorité des sièges au Conseil d'adminis-

tration ; d'autre part, la loi a réservé des droits spéciaux au gouvernement et au Parlement.

Le capital de la société se monte à 11 Mrds de francs ; il est représenté par 10 Mns d'actions ordinaires de 100 francs, nominatives et inaliénables, appartenant entièrement à l'Etat et donnant droit chacune à une voix, et par 20 Mns d'actions privilégiées de 500 francs, à garantie de change et d'intérêt à la charge de l'Etat. Il faut 10 de ces dernières actions pour avoir droit à une voix aux assemblées. De ces 20 Mns d'actions privilégiées, remises au fonds d'amortissement, 10 Mns seulement ont été émises (dont 8,4 Mns échangées contre des bons du Trésor et 1,6 souscrites en espèces), formant deux tranches belge et hollandaise admises à la cote. Quel que soit, du reste, le chiffre de ces émissions, l'Etat possède de toute façon, par ses actions ordinaires, la majorité absolue ; les détenteurs d'actions privilégiées ont été avantagés dans les répartitions, mais leurs droits de gestion sont à peu près nuls.

Le conseil d'administration, qui possède les pouvoirs les plus étendus, est composé de 21 membres, dont 10 nommés directement par le Roi, 5 nommés sur une liste double établie par le Conseil du Fonds d'amortissement de la Dette Publique, 3 nommés sur une liste double établie par divers conseils supérieurs économiques, et 3 élus par le personnel ; le Ministre des Transports peut s'adjoindre au Conseil. L'Etat détient donc le contrôle dans tous les organes sociaux.

D'autre part, le gouvernement s'est réservé d'autres droits, qui ont été précisés par M. Franck au Parlement en 1926 (1) :

1) Le Gouvernement a le droit de contrôler les garanties de sécurité ;

2) Il a la haute surveillance du patrimoine concédé ;

3) Il a le droit d'exiger l'abaissement ou d'interdire le

(1) Voir *Bulletin de la Banque Nationale de Belgique* du 10 mars 1936. De LEENER : Les Chemins de fer belges.

relèvement des tarifs (il peut ainsi imposer sa politique à la SN);

4) Les contrats et marchés importants doivent être approuvés par le Ministre.

Enfin, le Parlement exerce lui aussi un certain contrôle ; son autorisation est nécessaire pour la création de lignes nouvelles et les émissions d'emprunts ; d'autre part, une commission de surveillance chargée d'examiner les comptes annuels a été créée par la loi ; elle est composée de 6 commissaires dont 3 nommés par le Sénat et 3 par la Chambre.

Les droits des actionnaires privés existent uniquement sur le plan financier, en fait, sinon en théorie ; ils jouissent d'abord de la garantie de change et d'intérêt, quel que soit le résultat des exercices ; de plus, la masse des actions privilégiées a droit à la moitié des superbénéfices, l'autre moitié allant aux actions ordinaires, c'est-à-dire à l'Etat. En définitive, étant donné que la moitié seulement des actions privilégiées a été émise, il suffira pour que l'Etat n'ait pas à intervenir financièrement, que le bénéfice de la société soit au moins égal au quart de la garantie totale d'intérêts assumée par l'Etat.

Le second caractère de la SNCFB est d'être un organisme transitoire. Elle a été constituée pour une durée de 75 ans, avec faculté pour l'Etat de reprendre son apport au bout de 21 ans et de mettre fin à la société en remboursant les actions de 500 francs avec une prime variant de 150 à 250 francs. L'Etat est resté propriétaire du réseau ; les charges afférentes aux dépenses de premier établissement antérieures à 1926, sont supportées par lui, la société supportant les charges nouvelles.

La SNCFB apparaît ainsi comme un cadre établi en vue d'une collaboration temporaire et purement financière entre l'Etat et les actionnaires privés ; son organisation interne, semblable à celle des chemins de fer étrangers étatisés, et les nombreux contrôles auxquels elle doit se plier, l'apparentent plutôt à la Régie commerciale.

§ 3. — *Les résultats*

Les résultats, tant techniques que financiers, de la société sont très satisfaisants.

Au point de vue technique, la longueur du réseau n'a pratiquement pas changé depuis 1926, réserve faite de l'extension prise par les services d'autobus (longueur totale en fin 1935 : 756 km. répartis en 34 lignes affermees). Depuis le début de la crise, les recettes d'exploitation ont diminué brutalement, passant de 3,5 Mrds en 1930 à 2,2 Mrds en 1935 ; la société a su s'adapter à cette situation et opérer, tout comme une entreprise privée, une réduction correspondante dans ses dépenses d'exploitation, passées de 3,2 Mrds en 1930 à 2,1 Mrds en 1935 ; de ce fait, elle a pu abaisser son coefficient d'exploitation de 106,84 % en 1932 à 95,94 % en 1935 ; la gestion s'est donc bien inspirée des meilleurs principes commerciaux. Les économies ont été effectuées sur tous les éléments de l'exploitation (1). Les méthodes modernes de travail ont été appliquées et cependant, cette politique de compression des dépenses n'a pas empêché la société de participer activement à des mesures sociales ; d'ailleurs, de 1930 à 1932, les dépenses relatives au personnel n'ont baissé que de 15,6 % tandis que celles d'exploitation diminuaient de 22,4 %. Ainsi le redressement opéré a été dû en grande partie aux améliorations apportées à l'organisation industrielle et commerciale. M. de Leener attribue les réformes réalisées aux qualités des dirigeants et à la souplesse de l'administration, ajoutant qu'elles n'ont pu donner leur plein effet que parce que la Société n'avait pas eu à se plier aux règles et contraintes que doivent observer les administrations publiques. Elargissant le débat, il en conclut que cet exemple prouve la possibilité d'appliquer des méthodes indus-

(1) Voir le *Bulletin de la Banque Nationale de Belgique* du 10 mars 1936. De LEENER : Les Chemins de fer belges, ainsi que le rapport de la S.N.C.F.B. pour l'exercice 1935.

trielles à la gestion d'un service public, tout en sauvegardant les intérêts supérieurs de l'Etat.

Au point de vue strictement financier, pendant la période 1926-1935, les bénéfices nets globaux ont atteint 1.637 Mns, dont l'Etat a encaissé 1.155 Mns ; ils ont de plus permis de verser 1,3 Mrd au fonds de renouvellement. L'Etat n'est pas intervenu pour combler les déficits des années 1932-33-34. L'Etat a donc tiré pendant cette période des ressources importantes de ses chemins de fer tandis que de 1919 à 1925, il lui ont coûté 262 Mns.

Pour la période 1926-1936, les dépenses de renouvellement ont atteint 1,3 Mrds, les travaux de premier établissement 2 Mrds, tandis que les emprunts se montaient à 1,1 Mrd, dont 500 Mns pris par l'Etat (10 % du profit des émissions d'actions) et 600 Mns émis en bourse. La compagnie a donc une base financière saine.

Ces bons résultats n'ont pas été acquis au prix d'une restriction du trafic ; au contraire, depuis 1926, les trains sont devenus plus nombreux, plus rapides et plus confortables, 59,8 Mns de trains kilomètres en 1935 contre 38 en 1927 ; des services d'autorail ont été créés ; les tarifs belges restent parmi les plus bas d'Europe.

Il est donc certain que l'application de la nouvelle formule établie par la loi de 1926 a eu de bons résultats ; bien que l'autorité de l'Etat soit prépondérante comme dans une Régie, les formes d'exploitation ont changé ; l'action des dirigeants a pu s'assouplir sous le couvert de ces formes commerciales et supprimer les formalités et les routines qui auraient subsisté dans une Régie. Le fait que des personnes privées sont actionnaires de cette société nationale n'a pas peu contribué à lui faciliter cet effort de commercialisation. Intermédiaire entre la société d'économie mixte véritable et la Régie pure et simple, la SNCFB pourrait être qualifiée de Régie mixte.

Le rapprochement des deux exemples que nous offrent la SNCFV et la SNCFB conduit à formuler deux observations d'ordre général ; en premier lieu, dans ces vastes entreprises se poursuit la même évolution que dans les

grandes sociétés privées : le droit de propriété se détache de plus en plus du droit théorique de gestion attaché à l'action. En second lieu, la forme de l'exploitation n'est pas tout ; il faut encore qu'il y soit adapté un système de financement logique, sinon le problème du prix de revient réel passe aussi inaperçu que dans une entreprise publique.

SECTION III. — LA SABENA

Il existe, dans le domaine des services publics de transports, une troisième société dont l'Etat est actionnaire ; c'est la SABENA (Société Anonyme Belge pour l'Exploitation de la Navigation Aérienne).

Cette intervention de l'Etat ne peut étonner puisque, dans tous les pays, l'aviation commerciale bénéficie de subventions allouées par les pouvoirs publics. La Belgique a adopté la formule de l'économie mixte pour contrôler la société qui bénéficie du concours financier de l'Etat.

La SABENA a pour objet l'établissement de communications aériennes entre la Belgique et le Congo, en liaison avec la Régie Air-Afrique ; elle possède un droit de préférence pour les concessions de lignes de transports aériens postaux et de voyageurs.

Fondée le 23 mai 1923, au capital de 6 Mns, elle a porté successivement son capital à 10 Mns en 1927 et 20 Mns en 1929.

Elle comprend trois actionnaires :

1° La SNETA, société nationale pour l'étude des transports aériens : 20.000 actions de 500 francs — seul actionnaire privé de SABENA ;

2° L'Etat belge qui possède 10.800 actions ;

3° La Colonie du Congo qui détient 9.200 actions.

Dans cette société, la collaboration financière donne théoriquement aux personnes morales de droit privé et à la SNETA les mêmes droits à la gestion, puisque chaque

catégorie possède la moitié du capital. En réalité, la position de l'Etat est prépondérante en raison de son concours financier, mais il laisse la gestion aux éléments privés. Ceux-ci sont en majorité dans le Conseil car, sur les 12 membres, obligatoirement belges de cet organisme, 2 sont nommés par le Ministre des Transports et 2 par les Ministres des Finances et des Colonies.

Tout en laissant la gestion aux particuliers, l'Etat entend exercer son contrôle dans le Conseil d'Administration ; c'est pourquoi ses représentants possèdent individuellement le droit de suspendre l'exécution des décisions du Conseil.

De plus, deux délégués du Ministre des Transports et deux délégués du Ministre des Colonies, assistent aux séances du conseil, sans voix délibérative.

Il est certain que cette organisation constitue, à l'encontre des sociétés nationales de chemins de fer, une société d'économie mixte au sens strict ; la séparation entre les opérations de gestion et de contrôle est nettement effectuée et permet de laisser à l'exploitation un caractère commercial, tout en donnant à la collectivité le moyen de faire respecter l'intérêt général.

La présence aux séances du Conseil d'administration, de commissaires des ministres des colonies et des Transports souligne la liaison étroite réalisée entre la société et l'Etat.

La formule de l'économie mixte a été appliquée dans de nombreuses autres sociétés étrangères, françaises notamment, de navigation aérienne ; elle semble correspondre parfaitement aux exigences de cette industrie neuve soumise aux progrès incessants de la technique et sur laquelle un contrôle strict est néanmoins indispensable. Enfin, les dimensions restreintes de ces sociétés, relativement à celles des entreprises de chemins de fer, par exemple, contribuent à les préserver du danger de devenir des « Administrations ».

CHAPITRE III

LES SOCIÉTÉS NATIONALES DE SERVICES PUBLICS ET DU DOMAINE BANCAIRE

La guerre et la crise économique de 1930-1935 ont montré l'importance du rôle que jouent les diverses institutions de crédit dans l'économie des pays modernes.

Cette influence, qui est double, s'exerce d'une part sur la monnaie, certains crédits constituant une catégorie d'instruments monétaires (monnaie scripturale), et, d'autre part, sur les diverses branches de la production ; il s'en faut de beaucoup, à ce dernier point de vue, que toutes les branches de la production bénéficient des mêmes avantages et des mêmes facilités.

En effet, les modalités d'octroi des crédits varient suivant les caractères ou les dimensions des industries ou des commerces ; certaines entreprises sont même privées de toute possibilité de financement de leurs opérations par les banques privées, parce que leur objet, plus social qu'économique, offre une rentabilité incertaine aux capitaux investis.

Si le rôle monétaire des banques nécessite de plus en plus une surveillance de la part des pouvoirs publics, de même l'Etat est amené à combler les lacunes existant dans le système national de distribution du crédit.

En Belgique, l'intervention de l'Etat s'est manifestée dans ces deux sens : le contrôle général des établissements de crédit a été institué après la crise monétaire de 1935 ; au contraire, c'est dès après la guerre, et le mouvement s'est accentué pendant la crise, que l'Etat s'est intéressé et a collaboré à la création d'institutions nouvelles de crédit à objet principalement social.

Enfin la formule de la Société Nationale, avec ou sans collaboration des particuliers, a été appliquée à l'exploitation de certains services publics.

Nous allons étudier dans les 3 sections suivantes :

- 1° Les sociétés nationales bancaires ;
- 2° Les organismes bancaires se rapprochant de la formule de l'économie mixte.
- 3° Les sociétés nationales exploitant des services publics.

SECTION I. — LES SOCIÉTÉS NATIONALES DE CRÉDIT

Les plus importantes de ces sociétés sont : la Société Nationale des Habitants et des Logements à bon marché, la Société Nationale de la Petite Propriété Terrienne et la Société Nationale de Crédit à l'Industrie.

§ I. — *Les Sociétés Nationales d'habitations à bon marché et de la petite propriété terrienne*

L'étude de ces deux sociétés doit être faite simultanément car, leur objet est analogue ; elles ont été créées en vue de remédier aux inconvénients économiques et surtout sociaux qui résultent de la concentration de la population dans quelques grands centres urbains ; les problèmes posés par ce phénomène comportent en effet deux sortes de solutions : en premier lieu, la construction de logements à bon marché à l'intérieur ou près des villes, pour amener les intéressés à vivre dans des conditions d'hygiène convenables ; en second lieu, la mise à la disposition de ceux-ci, de petites propriétés rurales ; ainsi le premier moyen est un palliatif, tandis que le second, s'attaquant directement au phénomène, cherche à inverser le mouvement de concentration.

On conçoit que ces deux catégories de solutions nécessitent l'intervention de l'Etat, d'une part, en raison des

formalités administratives qu'elles entraînent et d'autre part en raison du caractère peu rentable des entreprises qu'elles commandent de créer ; enfin, la réalisation doit être effectuée sur un plan très large et comporte un programme s'étendant sur un grand nombre d'années.

La similitude des difficultés que devaient surmonter les entreprises appelées à créer l'une des habitations urbaines à bon marché, l'autre des petites propriétés rurales, a conduit les pouvoirs publics à les organiser d'une façon identique.

Après avoir décrit cette organisation, nous donnerons quelques renseignements sur les résultats de la Société Nationale des habitations à bon marché, qui a fait ses preuves depuis 1919, tandis que la Société Nationale de la propriété terrienne est encore trop récente pour que l'on puisse émettre une appréciation sur son fonctionnement.

A. Organisation

La Société Nationale des habitations à bon marché a été créée par la loi du 11 octobre 1919, modifiée par celles du 25 juillet 1921 et 10 avril 1931. La Société Nationale de la petite propriété terrienne a été créée par l'arrêté royal du 27 février 1935 pris en vertu de la loi conférant pleins pouvoirs au Roi pour réaliser certaines réformes.

Bien que créées par des lois spéciales, ces sociétés restent régies par les lois sur les sociétés anonymes, pour tout ce qui n'est pas prévu par les statuts, mais elles ne sont pas des sociétés commerciales ; par exception inscrite dans la loi, elles peuvent, bien que constituées par actions, rester civiles. Les statuts de ces sociétés doivent être approuvés par arrêté royal.

L'objet de ces sociétés est triple :

acquérir des biens immobiliers en vue de construire des logements ou d'aménager de petites propriétés terriennes ;
provoquer la création de sociétés locales ou régionales ;
leur faire des avances.

Ainsi l'activité des deux sociétés nationales se dévelop-

pera directement ou indirectement ; leur action pourra être décentralisée et par conséquent plus efficace ; la Société Nationale, en raison des avances qu'elle fait aux sociétés agréées par elle, conserve un droit de contrôle suffisant sur l'ensemble de leurs opérations et l'on évite ainsi la création d'un vaste organisme centralisé qui aurait présenté trop de difficultés d'administration pour avoir une gestion suffisamment souple et commerciale. La décentralisation permet d'exercer une meilleure surveillance sur les bénéficiaires des prestations.

Le capital de la Société Nationale de la petite propriété terrienne est variable ; il est souscrit par l'Etat, les provinces et les sociétés agréées et régionales ; les sociétés agréées se libèrent de leurs souscriptions par des annuités en représentation desquelles la Société Nationale émet des obligations dont le montant ne peut dépasser ni le coût des immeubles acquis, ni le montant des prêts consentis ; l'Etat garantit l'intérêt et l'amortissement de ces obligations ; il paye annuellement à la Société Nationale un subside égal à la différence entre les annuités représentant le service des obligations émises et les annuités représentant les souscriptions au capital ; il contribue de plus aux frais de gestion de la société ; il fait enfin à la société des avances qu'elle doit distribuer aux sociétés agréées, à un taux minime fixé annuellement par le Roi. La Société Nationale bénéficie en outre d'exonérations fiscales pour les opérations qu'elle fait avec les sociétés agréées.

L'organisation de la Société Nationale des habitations à bon marché est un peu différente en ce sens que son capital a été souscrit par l'Etat et les provinces belges ; il se monte à un million de francs, mais la société d'habitations à bon marché bénéficie elle aussi d'avances à taux réduit et les emprunts, qu'elle émet avec l'autorisation du gouvernement, sont garantis par l'Etat ; elle bénéficie également de certaines exonérations fiscales.

Ces avantages accordés aux sociétés nationale ont pour contre-partie des droits étendus de contrôle de l'Etat sur leurs opérations,

Le gouvernement a le droit de contrôler toutes opérations des sociétés et d'exiger d'elles tous états et renseignements ; il peut s'opposer à toute mesure contraire à la loi ou aux statuts ; la Société Nationale possède les mêmes droits vis-à-vis des sociétés qu'elle a agréées.

Tous les ans, sont communiqués au Ministre des Finances et aux Chambres le bilan et le rapport du Conseil d'administration de chaque société nationale.

Si les sociétés nationales constituent un exemple intéressant d'entreprise publique commercialisée, elles relèvent cependant aussi de l'économie mixte ; une certaine collaboration des particuliers est admise dans les sociétés régionales ou locales.

Le capital de ces sociétés est en effet souscrit, non seulement par l'Etat, les provinces, les communes et les établissements de bienfaisance, mais aussi par des particuliers.

Ces sociétés sont constituées sous la forme de coopératives ou de sociétés anonymes et la loi sur les sociétés commerciales leur est applicable, sauf les dérogations prévues par la loi.

Pour être agréées, les sociétés doivent avoir pour objet :

a) l'acquisition de biens immobiliers en vue de créer, soit des logements à bon marché, soit des petites propriétés terriennes, suivant qu'elles relèvent de l'une ou de l'autre des sociétés nationales ;

b) des prêts aux mêmes fins.

Pour certaines opérations, les sociétés agréées doivent être autorisées par la Société Nationale dont elles dépendent : emprunts auprès de tiers, aliénation d'immeubles, hypothèques, cession de garanties hypothécaires.

En ce qui concerne au moins les sociétés agréées par la Société Nationale de la petite propriété terrienne, l'Etat souscrit au maximum 25 % du capital, sur la demande des fondateurs de ces sociétés. L'Etat et les collectivités peuvent, après libération de un dixième de leurs actions, se libérer pour le surplus en soixante-six annuités, à un taux qui ne peut être inférieur à 3 %.

Les sociétés nationales apparaissent ainsi, moins comme un organisme d'action directe que comme un instrument de contrôle, dont le fonctionnement est suffisamment souple pour laisser à la gestion des sociétés contrôlées un caractère commercial en harmonie avec leur objet partiellement économique. Il semble que l'on doive apprécier les résultats obtenus par la société la plus ancienne : la Société Nationale des Habitations et Logements à Bon Marché.

B. Résultats :

Les deux points de vue auxquels on peut se placer pour apprécier ces résultats en ce qui concerne la Société Nationale des habitations à bon marché, sont techniques et financiers : quelles ont été les prestations effectuées par la société, dans quelles conditions les a-t-elle faites ? Mais il convient auparavant de donner quelques renseignements sur les sociétés agréées par la Société Nationale (1).

Au 31 décembre 1935, 307 sociétés agréées avaient été constituées ; 14 dissolutions et une fusion ont réduit ce nombre à 292, qui se répartissent en cinq groupes :

1) sociétés ordinaires locales ou régionales, constituées généralement par les communes en collaboration avec les particuliers. Il existait en 1935 216 sociétés locales et 40 régionales ;

2) 14 sociétés coopératives de locataires et de propriétaires, c'est-à-dire constituées par les futurs bénéficiaires des prestations ;

3) 14 sociétés à caractère industriel, créées par des firmes privées en faveur de leur personnel ;

4) 6 sociétés spéciales créées par des œuvres dans un but d'intérêt social bien défini ;

5) 2 sociétés de crédit, ayant pour objet de faire des avances aux constructeurs d'une habitation à bon marché.

(1) Voir rapports des exercices 1934 et 1935 (rapports du Conseil d'administration).

Le capital global de ces sociétés était réparti ainsi :

Etat,	38,9	soit	12,7 %
Provinces,	38,9	—	12,7 %
Communes,	119	—	39,1 %
Commissions d'assistance ..	17,3	—	5,7 %
Chefs d'entreprises	56,8	—	18,7 %
Personnes et œuvres privées.	33,6	—	11,1 %
Total en Mns.	304,68	109	%

Les particuliers participent donc, en moyenne, à la formation du capital des sociétés agréées, prises dans leur ensemble, dans la proportion de 30 %.

L'activité de la Société Nationale et des sociétés agréées peut se résumer ainsi qu'il suit : au 31 décembre 1935, 56.285 logements construits, dont plus de 20.000 vendus et le reste loué ; 2.000 taudis et plus de 1.000 baraquements détruits ; 3.400 de ces logements insalubres en voie de disparition — ces opérations ont permis à 12.569 personnes de vivre dans des conditions d'hygiène.

Les opérations de location et de vente ont été conclues, en partie, en faveur de familles nombreuses. Le prix moyen général pour tout le pays et pendant les années 1921 à 1935 a été de 30.000 environ pour les maisons et de 31.000 environ pour les appartements ; le total des ventes de logements s'est élevé à près de 700 millions de francs, y compris environ 80 millions de primes versées aux acheteurs par les collectivités et surtout l'Etat.

Ces constructions et acquisitions de logements ont été financées au moyen des fonds suivants :

Avances directes de l'Etat	661,4
Prêt du Fonds National de retraite des ouvriers mineurs ..	10
Emprunts garantis par l'Etat	473,3
Remplois de produits de ventes	403,2
Fonds disponibles momentanément	218,4
Fonds propres des sociétés agréées	103
Avances spéciales des communes	31,2
Total	1.892,9

Sur les 56.285 logements construits, 42.041 l'ont été avec des crédits ordinaires, 9.435 avec des produits de vente et 4.809 sur promesses d'acquisition.

L'activité de la Société Nationale et par conséquent des sociétés agréées, s'est ressentie singulièrement de la crise économique et de la détresse des finances publiques ; non seulement les avances ont été réduites et certaines exonérations supprimées, mais les émissions d'emprunts ont dû être suspendues. La crise monétaire étant maintenant résolue et la période de dépression profonde franchie, la société va reprendre ses efforts dans de meilleures conditions ; un redressement financier était nécessaire car, la baisse des loyers en même temps que des ressources des acheteurs et locataires éventuels ayant coïncidé avec une restriction de l'aide des collectivités, 65 sociétés ont été en déficit en 1934 et la Société Nationale a dû intervenir dans la couverture de ce déficit pour près d'un million.

La situation financière de la société est saine : ses exibilités à terme ou immédiates s'équilibrent avec ses comptes d'actif réalisables ; elle possède des disponibilités immédiates suffisantes pour faire face à ses engagements ; son chiffre de bénéfices nets annuels est minime, mais la Société Nationale n'a pas été constituée pour faire des bénéfices, mais pour remplir un objet social.

Il semble, en définitive, qu'elle a bien rempli sa mission, autant que l'ont permis les circonstances et notamment les difficultés financières récentes.

La Société Nationale est un organisme curieux : elle remplit un double rôle de financement et de contrôle, faisant bénéficier ainsi les sociétés qu'elle agréée du maintien d'un régime d'autonomie et de l'avantage du groupement. Il est intéressant de noter que la Société Nationale ne construit ni n'achète elle-même ; elle ne possède que les immeubles nécessaires à son fonctionnement.

Elle groupe des entreprises très hétérogènes puisque les unes sont des sociétés communales, certaines autres sont des coopératives, d'autres sont entièrement privées et d'autres enfin sont des sociétés d'économie mixte ; les unes s'oc-

cupent de la vente ou de la construction et de la location de logements ; les autres sont des sociétés de crédit. Sur des éléments aussi différents se fixe le contrôle de l'organisme central ; le contrôle est assez souple pour laisser à la gestion de ces entreprises un caractère commercial ; c'est là un essai intéressant de décentralisation de l'exécution de ce que l'on pourrait appeler un service d'intérêt général ; les résultats en ont été satisfaisants ; il n'est donc pas étonnant que le législateur ait voulu étendre le système et l'appliquer en vue de multiplier les petites propriétés terriennes.

§ 2. — *La Société Nationale de crédit et l'industrie*

Cette Société Nationale n'est pas une société d'économie mixte ; aucune collectivité publique ne participe à son capital, qui est entièrement détenu par des particuliers. Cependant, en raison de son origine et du rôle qu'elle joue dans l'économie nationale, elle est sous le contrôle de l'Etat ; les banques privées, qui sont ses actionnaires les plus importants, sont ainsi amenées à collaborer avec l'Etat, dans des conditions que se rapprochent de celles que l'on relève dans la plupart des sociétés d'économie mixte.

La Société Nationale a été créée par la Banque Nationale de Belgique, en vertu de la loi du 16 mars 1919 ; elle a donc eu dès sa naissance un caractère d'intérêt général. Le contrôle de l'Etat s'est également manifesté dès l'origine, ses modalités n'ont pas varié, tandis qu'au contraire, les attributions de la société ont reçu, temporairement il est vrai, une très large extension ; il importe d'examiner brièvement d'une part l'activité de la Société Nationale et, d'autre part, comme se manifeste sur elle l'autorité de l'Etat.

A. *Objet de la loi*

Définir cet objet présente des difficultés, car des actes législatifs sont venus tantôt restreindre, tantôt accroître les branches dans lesquelles la SNCI avait à exercer une

activité ; il convient de distinguer deux sortes d'objets : temporaires et permanents.

1° *Objet permanent* : c'est celui qui lui a été attribué par la loi de 1919 et qui reste actuellement la base fondamentale du rôle joué par la société : octroyer des crédits à moyen et long terme aux entreprises industrielles, commerciales ou agricoles belges, soit pour financer leurs opérations de renouvellement d'outillage et d'accroissement de fonds de roulement, soit pour faciliter leurs exploitations et généralement pour mobiliser leurs créances à moyen ou long terme ; les avances accordées dans ce but ne doivent pas dépasser une durée de vingt ans ; elles doivent être accordées sous la garantie d'un établissement bancaire ; cette règle générale comporte d'ailleurs quelques exceptions ; la société ne doit pas se livrer à des opérations de crédit à court terme.

Pour mener à bien sa mission, la société dispose de ses ressources propres et des emprunts qu'elle émet avec la garantie de l'Etat ; le capital de la société est de 205 millions (25 millions à l'origine) ; au 31 décembre, ses émissions se montaient à plus d'un milliard pour couvrir environ 1,2 milliard d'avances normales en cours. Le montant des émissions ne peut dépasser le décuple des ressources propres de la société, sans l'autorisation du Ministre des Finances.

2° *Objet temporaire* : La crise économique et financière belge a conduit l'Etat à intervenir dans de nombreux domaines et particulièrement dans celui du crédit ; le but de ces interventions a été d'élargir les bases du crédit à court, moyen et long terme, en adaptant les institutions aux modalités nouvelles de financement. La SNCI a été amenée à jouer un rôle important dans ces interventions ; par suite d'actes législatifs, son objet permanent a reçu une double extension :

a) reprise aux institutions financières, jusqu'à concurrence de 2 milliards de francs, de crédits devenus en fait des avances à long terme, contre remise à ces établis-

sements, d'obligations décennales garanties par l'Etat et mobilisables sous certaines conditions. Au 31 décembre 1935, plus de 1.800 millions de créances ont été ainsi transférés, nécessitant l'émission, pour un montant identique, d'obligations de la Société Nationale ; ces opérations ont été prévues et réglementées par les arrêtés royaux du 22 août 1934, du 31 octobre 1934, du 18 mars 1935 et du 7 juin 1935.

b) opérations de constitution de gages et d'escompte, effectuées en vertu de la loi du 14 avril 1933 (a. 7) qui ont été successivement étendues par divers arrêtés ; ces opérations d'escompte se montaient en 1935 à plus de 619 millions ; elles ont entraîné en contrepartie des réescomptes atteignant près de 517 millions.

Le caractère temporaire de ces deux catégories d'objets spéciaux se révèle par le fait que les opérations auxquelles ils ont donné naissance, qui résultaient de la crise, ont disparu avec l'amélioration économique qui a suivi la dévaluation monétaire ; en effet, un arrêté du 31 mars 1936 a enlevé à la SNCI la charge des opérations qualifiées d'interventions de crise, pour en confier la gestion à un « Office de Liquidation ». Le rôle de la Société Nationale est donc actuellement redevenu ce qu'il était auparavant.

B. Administration de la SNCI :

L'extension des opérations attribuées à la société a entraîné un accroissement des droits de contrôle de l'Etat.

La Société Nationale est une société anonyme ; elle est administrée par un Conseil d'administration présidé par un Gouverneur ; les fonctions d'administrateur-délégué sont remplies par le Vice-Gouverneur assisté d'un Directeur ; la nomination, par le Conseil, du Gouverneur et du Vice-Gouverneur est soumise à l'agrément du Roi. De plus, tous les administrateurs doivent être de nationalité belge.

L'Etat est en outre représenté dans la SNCI par un Commissaire du gouvernement, qui surveille les opérations de la société et notamment ses émissions d'obligations et

possède, par ailleurs, tous droits de vérification ; il a voix consultative mais non délibérative aux séances des assemblées, du Conseil d'administration et du Collège des Commissaires. La loi du 19 mars 1919 a en effet donné au gouvernement le droit de contrôler toutes les opérations de la société et d'exiger à cette fin tous états et renseignements ; elle lui a permis en outre de s'opposer à l'exécution de toute mesure qu'il jugerait contraire soit à la loi, soit aux statuts, soit aux intérêts généraux du pays ; c'est pourquoi, le commissaire est doté d'un droit de suspension des décisions du Conseil ou des assemblées ; les décisions attaquées ne peuvent être exécutées que si le gouvernement n'a pas statué dans les quinze jours.

Ainsi se réalise, comme dans les sociétés d'économie mixte et sur les mêmes bases, une collaboration entre la collectivité et les particuliers, auxquels est laissée la gestion courante de la société ; dans les conflits éventuels touchant les intérêts de l'Etat, le gouvernement a le dernier mot, sauf recours aux tribunaux.

L'Etat a droit à la moitié de la réserve extraordinaire constituée et à la moitié des superbénéfices distribués aux actionnaires ; cette dernière clause n'est pas de style, car la société, bien gérée, est dans une bonne situation financière. (1934 : près de 20 millions de francs de bénéfices nets, pour un exercice de neuf mois et pour un capital de 150 millions).

En définitive, cette Société Nationale est différente de celles que nous avons décrites jusqu'ici ; cependant, bien que juridiquement privée, elle doit admettre dans sa gestion la collaboration et le contrôle de l'Etat. Cette manifestation de l'autorité de l'Etat et surtout les conditions dans lesquelles elle s'exerce, suffit, croyons-nous, à classer la SNCI dans un secteur économique qui n'est pas celui de l'économie privée ni de l'économie publique, mais d'une catégorie intermédiaire voisine de l'économie mixte.

D'autres types de cette catégorie intermédiaire vont être passés en revue : le Crédit Communal Belge et l'Institut de Réescompte et de Garantie.

SECTION II

LE CRÉDIT COMMUNAL BELGE. — L'INSTITUT DE RÉESCOMPTE

§ 1^{er}. — *Le Crédit Communal Belge*

Le Crédit Communal Belge, créé en 1860, a pour objet de grouper les demandes de capitaux des communes et de substituer son crédit propre au leur ; ce rôle d'intermédiaire centralisateur a pour résultat de faire obtenir aux communes des conditions d'intérêt plus avantageuses que si elles empruntaient isolément.

Cette entreprise a pris la forme de la société anonyme ; son capital actions a été entièrement souscrit par les collectivités emprunteuses, à l'exclusion des particuliers ; la forme souple de cette organisation a permis aux communes de sauvegarder leur autonomie financière, qu'elles auraient en partie perdue si elles s'étaient adressées à un organisme d'Etat.

Le Crédit Communal Belge est organisé financièrement suivant le mode coopératif ; en effet, les bénéfices annuels ne sont pas répartis proportionnellement aux apports de capitaux, mais au prorata des emprunts effectués ; il constitue ainsi une sorte de Régie Coopérative.

L'influence communale est prépondérante, à la différence des autres sociétés nationales, dans lesquelles l'Etat s'est généralement assuré des droits prééminents de gestion ou de contrôle. La prépondérance communale est garantie par limitation du droit de vote : chaque action a droit à une voix et un actionnaire ne peut disposer de plus de vingt voix, quel que soit le nombre de ses actions ; la cession des actions est subordonnée à une autorisation du Conseil d'administration. Le capital, qui est variable, atteignait, au 31 décembre 1934, plus de 238 millions dont 39 libérés.

Le Crédit Communal Belge a joué un rôle très impor-

tant pendant l'occupation allemande (1) où, devenu seul demandeur de capitaux, il développa ses opérations à court terme avec les collectivités, qui avaient à faire face à de lourdes charges. Après la guerre également, il augmenta considérablement ses prêts aux collectivités, dont les finances étaient en détresse ; au 31 décembre 1934, le Crédit Communal Belge avait émis plus de 5,3 milliards d'obligations à long terme en contrepartie des prêts par lui accordés.

Malgré les nombreuses crises qu'il a traversées au cours de sa déjà longue existence, le CCB a su, par sa gestion prudente, maintenir intact son crédit, en dépit du développement dangereux qu'ont pris parfois ses opérations à court terme ; il doit sans doute ces bons résultats à la formule souple adoptée pour encadrer son action et à l'absence de toute ingérence étatique ; les collectivités locales ont su donner à l'entreprise qu'elles ont constituées, le caractère commercial d'une société privée groupant des actionnaires privés.

§ 2. — *Institut de Réescompte et de Garantie*

Dans cet organisme, créé par arrêté royal du 13 juin 1935, pris en vertu de la loi du 30 mars 1935 attribuant au Roi des pouvoirs étendus pour réaliser certaines réformes, la collaboration entre éléments privés et publics ne s'étend pas à la constitution du capital ; les particuliers, c'est-à-dire les banques privées, sont en effet seules actionnaires ; mais l'Etat intervient pour garantir, jusqu'à concurrence de 2 milliards, les opérations de l'Institut tendant à élargir le marché monétaire ; en contrepartie de cette aide financière éventuelle, il participe à la gestion de l'Institut, par l'intermédiaire de ses représentants au Comité de Direction.

L'Etat est intervenu à la suite de la crise bancaire belge, pour contrôler le système du crédit ; il provoqua la

(1) Voir *Revue Economique Internationale* de Février 1936. MASOIN : Le Crédit communal belge.

création de l'Institut pour soulager la tâche de la Banque Nationale de Belgique, en même temps qu'assurer une base plus solide aux octrois de crédits à court terme, dont les modalités s'étaient profondément modifiées et ne permettaient plus le réescompte à la Banque Nationale. Né de circonstances exceptionnelles, l'Institut a été prévu pour une durée assez courte, cinq ans, mais il peut être dissous auparavant par le Roi, ou prorogé pour cinq nouvelles années.

Il présente un caractère d'intérêt public, jouit de la personnalité civile et est réputé commerçant à l'égard des tiers.

Son capital, qui atteint 200 millions de francs, est divisé en 2.000 parts de 200.000 francs, dont les souscriptions ou cessions sont soumises à une double condition : le demandeur doit être une banque et obtenir l'agrément du Ministre des Finances.

L'Etat, bien que ne participant pas au capital, a une part importante dans la gestion : en premier lieu, il s'est réservé le droit de nommer trois membres, dont le Président, sur six du Comité de Direction et les autres sont également nommés par le Roi, mais sur une liste triple du nombre des sièges à pourvoir, présentée par l'Assemblée des porteurs de parts ; en second lieu, un commissaire du gouvernement, nommé et révocable par le Roi, surveille les opérations de l'Institut ; il n'a pas voix délibérative au Comité de Direction, mais peut suspendre l'exécution des décisions prises et, dans ce cas, doit en référer au Ministre des Finances, qui statue dans les huit jours, ou, en cas d'urgence, dans les quarante-huit heures.

Le bilan annuel et le compte de profits et pertes sont publiés au Moniteur Belge ; de plus, un état trimestriel de situation doit être adressé au Ministre des Finances et à l'OREC (Office de redressement économique).

Les statuts de l'Institut peuvent être modifiés par le Roi, sur proposition du Comité de Direction, à la condition que celle-ci ait été approuvée par l'assemblée des porteurs de parts, délibérant à la majorité des deux tiers.

Un dividende de 4 % est servi aux parts, sur les bénéfices ; l'excédent est porté à la réserve ; à la liquidation de l'Institut, l'excédent de l'actif sur le passif, y compris le capital, va pour un tiers aux porteurs de parts et pour deux tiers à l'Etat.

Ainsi, l'Institut de Réescompte peut être caractérisé par une collaboration étroite entre l'Etat et les particuliers ; le système adopté pour réaliser cette collaboration ressemble étrangement ceux qu'a fait naître l'économie mixte ; il faut noter de plus, la séparation nette effectuée entre les opérations de gestion et celles de contrôle.

La date récente de création de cet organisme de crédit, permet difficilement d'apprécier les résultats de sa gestion ; il semble néanmoins que le simple fait de son existence ait contribué à rendre son équilibre au marché monétaire belge ; en tout cas, ses opérations n'ont pas pris le développement qu'en attendait le législateur : le 29 février 1936, le total des opérations en cours atteignait 264 millions, dont 167 millions représentés par des ouvertures de crédit non utilisés (1). L'assainissement des banques ayant été réalisé en Belgique, il paraît peu probable qu'il prenne maintenant une grande importance et, par conséquent, qu'il ait une longue existence.

SECTION III. — LA SOCIÉTÉ NATIONALE DE DISTRIBUTION D'EAU AUTRES EXEMPLES D'ACTIONNARIAT PUBLIC

En dehors des sociétés nationales déjà étudiées et des entreprises qui se rapprochent du type mixte, il existe en Belgique d'autres sociétés dans lesquelles l'Etat et d'autres Collectivités publiques interviennent comme actionnaires. Elles constituent un mode spécial et souple de l'action publique et non un instrument de collaboration entre des personnes de droit public et de droit privé ; ce sont des

(1) Rapport présenté aux Chambres sur l'exécution de la loi du 30 mars 1935, attribuant au Roi des pouvoirs spéciaux, p. 27.

« Sociétés Belges d'intérêt public », parmi lesquelles la Société Nationale de Distribution d'Eau est la plus importante.

§ 1. — *Société Nationale de Distribution d'Eau*

La Société Nationale de Distribution d'Eau a été créée par la loi du 26 août 1913, modifiée par la loi du 18 avril 1926. C'est une société commerciale, organisée suivant les formes coopératives et dans laquelle sont appelés à collaborer l'Etat, les Provinces, les Communes, des hôpitaux de bienfaisance ou des hôpitaux et des particuliers; c'est donc une société coopérative d'économie mixte. Ses statuts, ainsi que leurs modifications éventuelles sont approuvées par le Roi et elle a une durée illimitée. Nous allons décrire successivement son organisation et ses résultats.

A. — *Organisation.*

Le capital initial de la société, 500.000 francs en 5.000 parts, a été souscrit entièrement par l'Etat, qui a 2.500 parts et par les neuf provinces belges ; indépendamment de ce fonds d'origine, le capital se compose d'autant de séries de parts qu'il y a de services distincts de distribution ; ces parts peuvent être souscrites aussi bien par des collectivités publiques que par des particuliers ; le capital est donc variable comme dans toute coopérative ; l'Etat ne peut souscrire plus du tiers de chaque série de parts, sauf dérogation temporaire accordée par une loi (intervenue en 1935).

Il y a une comptabilité distincte pour chaque service ; le débit de chaque compte d'exploitation comporte la quote-part du service dans les frais généraux de la société nationale ; chaque service est doté d'un fonds de prévision ; la solidarité financière entre les différents services est réalisée par la constitution d'une réserve commune à tous les services. La société ne poursuit pas la recherche de bénéfices ; ce sont les services qui sont bénéficiaires ou déficitaires ; la société se contente d'exercer la direction de

ces services et d'assurer le financement des travaux en mobilisant les annuités par lesquelles les collectivités sont autorisées à se libérer de leurs souscriptions ; si un service quelconque est bénéficiaire, un dividende est distribué qui ne peut dépasser le montant de l'annuité souscrite, en ce qui concerne les collectivités actionnaires, et 4 % de la part souscrite, en ce qui concerne les actionnaires non admis à se libérer par annuités ; seuls l'Etat et les Provinces n'ont pas droit à un dividende. Après distribution de celui-ci et constitution de certains fonds de réserve ou de prévision, l'excédent est réparti entre les communes et les particuliers clients du service, au prorata des redevances payées. Cette organisation financière se rapproche donc de celle des Régies Coopératives ; cependant, l'existence d'un dividende et même d'un superdividende, calculé sur les apports de capitaux, interdit une assimilation complète.

La cession des parts est réglementée : celles qui appartiennent à des collectivités publiques ne peuvent être cédées qu'avec l'autorisation du Conseil d'administration ; en conséquence, l'admission, la démission et l'exclusion des associés sont réglementées également.

La société est administrée par un Conseil et un Directeur général ; le Conseil est formé d'un Président nommé et révocable par le Roi, de six administrateurs, dont trois nommés par le Roi et trois par l'Assemblée générale des associés, à l'exclusion de l'Etat ; il a les pouvoirs les plus larges d'administration ; le Président peut suspendre l'application des décisions qui lui paraissent contraires aux lois, aux statuts ou à l'intérêt général ; il doit en référer au gouvernement qui doit statuer dans le délai d'un mois. Le Conseil doit de plus fournir au gouvernement tous états, renseignements et procès-verbaux nécessaires à l'exercice de son droit de contrôle. Le Directeur général, qui a la gestion journalière de la société est nommé et révocable par le Roi qui fixe son traitement initial.

L'Assemblée des porteurs de parts exerce le contrôle de la gestion de la société par l'intermédiaire du Comité

de Surveillance, nommé annuellement et composé de neuf membres (pratiquement, un membre de la députation permanente de chaque province); ces commissaires ont un droit illimité de surveillance sur toutes les opérations de la société ; leur Comité donne en outre son avis sur les affaires qui lui sont soumises par le Conseil d'administration.

Un Comité consultatif est à la tête de chaque service de distribution d'eau en exploitation ; il est présidé par un délégué du Conseil et composé des actionnaires privés ou publics de ce service, à l'exclusion de l'Etat et des provinces ; son avis est obligatoirement demandé pour les questions importantes relatives à la consistance et à l'exploitation du service, à la modification des tarifs, ainsi qu'à l'admission, démission ou exclusion d'un associé.

L'Assemblée générale se compose de tous les porteurs de parts ; les associés ont autant de voix qu'ils possèdent de parts ; le droit de vote est limité au $\frac{1}{5}$ des parts souscrites ou aux $\frac{2}{5}$ des parts représentées à l'Assemblée ; les décisions sont prises à la majorité des voix émises, sauf en ce qui concerne les modifications aux statuts, l'exclusion d'un associé et l'abandon de l'exploitation ou la cession de tout ou partie d'un service de distribution, questions qui requièrent un quorum de la moitié du capital et l'assentiment des trois quarts des voix.

Dans cet organisme, il est évident que c'est l'Etat qui jouit de l'influence la plus grande; elle n'exclut pas cependant celle des autres collectivités, notamment des provinces, et celles des particuliers qui s'exerce dans les Comités consultatifs. Cette influence importante de l'Etat s'explique à la fois par ses souscriptions au capital initial et dans les séries de parts afférentes aux divers services, et par la garantie qu'il a accordée à certains emprunts de la société dont nous allons examiner les résultats.

B. — *Résultats.*

Au 31 décembre 1935, la société nationale avait 31 services en exploitation et 16 en voie d'établissement ou en

projet ; les dépenses effectuées dans ces 48 services se montaient à plus de 177 millions en regard d'un capital souscrit de plus de 254 millions. Sur ce dernier chiffre, 144 millions environ avaient été souscrits par les communes, 69,3 par l'Etat et 38,2 par les Provinces ; les particuliers n'ont pas usé de la faculté qui leur était accordée par la loi de participer au capital.

La société nationale a connu un développement très rapide depuis la fin de la guerre ; cependant, les circonstances économiques et financières ont, pendant la crise, ralenti son activité ; après quelques années de ralentissement, elle a pu cependant trouver auprès de l'Etat et de diverses institutions de crédit et d'épargne, les concours nécessaires pour faire face à l'accroissement de son rôle dans la distribution de l'eau ; l'Orec lui a consenti récemment une avance de 200 millions pour mener à bien ses travaux.

La société nationale est gérée suivant les principes commerciaux ; elle n'a d'ailleurs aucun monopole de droit ni de fait ; elle est en concurrence avec des sociétés privées de même objet. Les bons résultats qui caractérisent son activité depuis sa création sont imputables, croyons-nous, à l'organisation souple qui a été adoptée, autant qu'au concours des collectivités.

§ 2. — *Entreprises diverses*

D'autres exemples peuvent être cités d'entreprises dont les Collectivités sont actionnaires.

La Compagnie du Canal et du Port Maritime de Bruxelles, fondée en 1896, compte comme actionnaires l'Etat, la province de Brabant, la ville de Bruxelles et même ses faubourgs ; elle est gérée par un Conseil d'administration de 10 membres, représentant les collectivités asosciées.

On peut aussi citer parmi les autres sociétés belges « d'intérêt public », la Compagnie Intercommunale de la Rive Gauche de l'Escaut, la Compagnie Intercommunale Bruxelloise des Eaux et le Palais des Beaux Arts,

L'actionnariat des collectivités publiques est donc loin d'être un fait exceptionnel en Belgique. L'importance de ce phénomène s'exprime dans le bilan général de l'Etat belge au 31 décembre 1932 (1) ; le portefeuille et les participations de l'Etat y sont évalués pour 1.718 millions environ, non compris les chemins de fer.

Dans la plupart des sociétés nationales ou autres, décrites dans ce chapitre, c'est en général une collectivité ou une pluralité de collectivités qui agit, avec ou sans la collaboration financière ou technique des particuliers; le droit de décider, même pour les opérations de gestion, appartient à la Collectivité et particulièrement à l'Etat, qui exerce un contrôle étroit sur ces entreprises ; ce sont en réalité des entreprises publiques commercialisées à un degré élevé et c'est en cela que leur description est intéressante ; le principe de leur organisation est, en général, la décentralisation des opérations de gestion, les pouvoirs de direction, d'orientation et de contrôle, ainsi que de financement, étant exercés par l'organisme central; de cette façon, les initiatives sont suscitées et les responsabilités découvertes.

(1) *Moniteur des Intérêts matériels*, 7-8 février 1936.

CONCLUSION SUR L'EXEMPLE BELGE

En Belgique, l'actionnariat public n'est pas réglementé d'une façon générale et, bien qu'il soit au pouvoir des collectivités locales d'exploiter des services publics sous forme de société d'économie mixte moyennant approbation royale, on pourrait soutenir qu'il ne s'agit pas de véritables sociétés d'économie mixte. En effet, on trouve bien en Belgique des types d'entreprises qui ne peuvent être classés ni dans l'économie privée, ni dans l'économie publique, mais le secteur intermédiaire dans lequel elles peuvent être rangées n'est pas à proprement parler celui de l'économie mixte ; il faut distinguer, croyons-nous, parmi ces types, deux sortes d'entreprises : la société nationale et les autres sociétés dans lesquelles l'Etat prend part à la gestion ; d'après la description que nous avons faite de ces sociétés nationales et des autres entreprises dans lesquelles l'Etat est intervenu, on peut avancer que ces dernières se rapprochent plus du type de la société d'économie mixte que les sociétés nationales qui dissimulent au contraire généralement une véritable entreprise publique.

Si l'on excepte les organismes un peu spéciaux que sont la société nationale des chemins de fer belges et la société nationale de crédit à l'industrie, les sociétés nationales apparaissent moins comme des entreprises commerciales que comme des organismes de coordination, de financement et de contrôle qui ont pour mission principale d'orienter, sous l'autorité de l'Etat, l'action des sociétés locales ou des services locaux, seuls aptes à effectuer les opérations de gestion ; dans les sociétés nationales, l'influence privée est ou inexistante ou refoulée dans les organes périphé-

riques ; quand les particuliers sont admis, leur collaboration demeure sur le plan financier, mais pratiquement, ils ne participent pas à la gestion. Ainsi la société nationale est plutôt une forme commercialisée d'entreprise publique ; organisée hiérarchiquement, elle permet une décentralisation intéressante parce que supprimant de nombreuses formalités de contrôle ; celui-ci s'exerce en bloc et non en détail, il apporte donc moins de lenteurs dans l'exécution des décisions ; la localisation des tâches met en lumière le lien existant entre l'œuvre à accomplir et les personnes, publiques ou privées, qui sont appelées à en bénéficier ; elle ne fait cependant pas obstacle à la réalisation d'une certaine solidarité dans les résultats d'ensemble obtenus ; dans une certaine mesure, les déficits de certains services locaux sont compensés par les bénéfices des autres ; du fait du groupement des services locaux dans une société nationale, non seulement le contrôle de l'autorité supérieure est simplifié, mais le financement des opérations effectuées est facilité et rendu moins onéreux. De plus, cette organisation a l'avantage d'instaurer une collaboration entre les collectivités de même rang intéressées à l'accomplissement d'une œuvre commune, et d'autre part, entre les collectivités d'importance diverse : Etat, Provinces et Communes. En définitive, il semble qu'ait été réalisé un heureux compromis entre les nécessités du contrôle et l'autonomie indispensable pour mener à bien une tâche d'ordre économique ; mais, sous la forme sociale et commerciale, c'est en réalité une action publique qui se développe ; l'inexistence de la participation privée à la gestion oblige donc à ne pas classer les sociétés nationales dans la catégorie des sociétés d'économie mixte.

Dans certaines autres entreprises, au contraire, telles que l'Institut de Réescompte et de Garantie et la Société Nationale de Crédit à l'Industrie, il existe une véritable collaboration entre les collectivités publiques et les particuliers ; cependant, les collectivités ne sont pas actionnaires ; elles ne participent à la gestion qu'en raison du concours financier qu'elles apportent à la société sous une

autre forme, garantie d'emprunts ou d'opérations de crédit, par exemple. Il est certain que l'absence de participation des collectivités publiques au capital de ces entreprises empêche de les considérer comme des sociétés d'économie mixte stricte sensu; cependant, abstraction faite du défaut de ce caractère formel, il semble que la collaboration à la gestion de ces entreprises, entre personnes publiques et privées, se manifeste dans des conditions qui relèvent de l'économie mixte. La question est alors de savoir auquel des deux phénomènes qui caractérisent une société d'économie mixte, doit être donné la préférence, la forme ou le fonds, l'actionnariat commun ou la participation commune à la gestion ; nous croyons que ce dernier critérium, bien qu'insuffisant, est le plus important. Il est en tout cas curieux de remarquer que, très rares sont les véritables sociétés d'économie mixte en Belgique.

QUATRIÈME PARTIE

LES FAITS EN FRANCE

Nous avons étudié les modalités et les caractères de l'actionnariat des Collectivités publiques dans deux des pays où cette forme de l'intervention publique a été le plus largement appliquée. La formule de l'économie mixte a été utilisée dans de nombreux autres Etats ; il serait même plus facile de compter les pays où elle n'a pas été appliquée (Etats américains en général), que de dénombrer ceux où on la trouve en vigueur ; la plupart des Etats européens et asiatiques l'ont employée, le Japon en Mandchourie (South Manchurian Railway), la Chine pour l'exploitation de ses lignes aériennes, la Roumanie l'a non seulement appliquée, mais posé les bases d'une réglementation générale ainsi que l'Autriche et la Suisse ; la Russie a créé, systématiquement, à un certain moment, des sociétés d'économie mixte ; la Tchécoslovaquie, la Pologne, la Turquie, etc., en offrent aussi de nombreux exemples ; de même l'Italie a appliqué une formule originale de participation dans des entreprises privées, ou plutôt de création d'entreprises mi-publiques, mi-privées, au financement et à la gestion desquelles collaborent des collectivités publiques et privées.

La généralité du phénomène est bien une preuve des services qu'il est appelé à rendre et des besoins auxquels il correspond ; cependant, dans tous ces pays, la société d'économie mixte ne présente pas les mêmes caractères ; souvent imprégnées de tendances socialistes, elles apparaissent aussi fréquemment comme une consolidation du régime capitaliste, comme la manifestation d'un capitalisme d'Etat, à but impérialiste ; il est certain que les deux conceptions peuvent coexister dans la société d'économie mixte, car celle-ci est en quelque sorte une forme neutre qui n'a de signification véritable que par rapport au

régime politique et à la situation économique du pays dans lequel elle existe ; à l'intérieur de ce pays même, l'opinion peut varier sur le rôle des sociétés d'économie mixte, précisément parce qu'il est lié à l'évolution politique ; les interprétations sont donc variables dans le temps et dans l'espace ; on ne peut préciser les caractères d'une telle sorte d'entreprise, que pour un lieu déterminé et à une époque déterminée ; pour cela, il est nécessaire d'étudier de près les conditions de fonctionnement et de réalisation de la collaboration entre les éléments participants, à l'intérieur de l'entreprise ; encore, la conclusion ne sera-t-elle généralement jamais bien nette ; on pourra relever dans de nombreuses sociétés d'économie mixte, en même temps que des traces de socialisme (1), des dispositions se rattachant à l'ordre capitaliste.

En France, l'actionnariat public est relativement récent ; il date de la guerre ; la crise lui a donné un aliment nouveau, issu à la fois de considérations doctrinales cherchant à concilier les avantages des actions publique et privée dans le domaine économique, en supprimant leurs inconvénients respectifs (2) et de raisons pratiques provenant de nécessités économiques ou financières ; il s'est développé lentement au début, à cause des difficultés de tous ordres, mais surtout juridiques et politiques qu'il a rencontrées. Cependant, la guerre et la crise ont accru le champ des interventions de l'Etat pour lesquelles la formule mixte a semblé la meilleure ; ces interventions, qui résultaient surtout de lois spéciales, ont conduit le législateur à poser des règles générales nécessaires d'une part pour faire cesser les irrégularités juridiques qu'entraîne forcément l'actionnariat des collectivités publiques, et, d'autre part, pour donner à cette forme nouvelle d'action, susceptible de tant d'interprétations diverses, les caractères qu'elle doit avoir en fonction des résultats escomptés.

A peine cette réglementation, insuffisante d'ailleurs, est-

(1) Caractérisé par un idéal égalitaire et le désir de confier la propriété des moyens de production à la Collectivité.

(2) Cf. PIROU : *La crise du capitalisme*, p.

elle intervenue que de nouvelles applications, ayant un caractère plus politique qu'économique ont vu le jour ; réalisées dans un esprit différent des premières, elles révèlent un changement profond dans les idées du législateur sur les sociétés d'économie mixte.

Nous allons étudier, d'une part, la législation générale et spéciale sur les participations des Collectivités; d'autre part, les lois particulières qui ont organisé l'intervention de l'Etat dans certaines entreprises ; enfin, les applications de la formule de l'économie mixte sur le plan colonial français.

Il convient de distinguer deux catégories de lois : en premier lieu, les lois applicables à toutes les participations des Collectivités, dans quelque entreprise que ce soit; en second lieu, la législation particulière qui a prévu la possibilité, pour certaines Collectivités, de participer au capital et à la gestion d'entreprises rentrant dans une branche déterminée de la production :

CHAPITRE PREMIER : *Actionnariat des collectivités locales.*

CHAPITRE II : *Actionnariat de l'Etat et des offices.*

CHAPITRE III : *Actionnariat des collectivités dans l'électricité.*

CHAPITRE IV : *La nationalisation des usines de fabrication d'armement et les Sociétés Nationales de constructions aéronautiques.*

CHAPITRE V : *Les participations des offices.*

CHAPITRE VI : *Les sociétés coloniales d'économie mixte.*

CHAPITRE VII : *Sociétés mixtes vivant sous un régime légal spécial.*

CHAPITRE PREMIER

ACTIONNARIAT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les possibilités d'action des collectivités locales, départements et communes, sont doublement limitées, par l'existence de la tutelle administrative et d'un contrôle juridictionnel. Ce double contrôle a évolué depuis les lois fondamentales de 1871, pour les départements et 1884 pour les communes, dans le sens de l'autonomie.

Des deux catégories de collectivités locales, c'est la commune qui a la plus grande activité, parce qu'elle est non seulement une unité administrative, mais aussi et surtout un centre de vie réelle parfois intense ; le nombre et l'importance de ses services varient d'après la dimension de la commune, mais, chacune possède un minimum de services administratifs.

Avant d'étudier les dispositions du décret-loi du 5 novembre 1926 qui a élargi les possibilités des communes et leur a permis d'utiliser le procédé des participations financières, sous certaines conditions, il convient de préciser, qu'en ce qui concerne les départements, ces sortes d'entreprises ne peuvent être nombreuses ; en effet les services départementaux, en rapport avec les besoins de la collectivité départementale, sont surtout d'ordre administratif : routes, assistance, hygiène publique, enseignement agricole, etc. et non économique ; l'intervention du département dans l'économie privée est nécessairement limitée, elle n'est du reste pas libre : elle n'est possible qu'en cas de faillite ou d'insuffisance manifeste de l'initiative privée et pour la satisfaction essentielle des besoins de la

collectivité (1); elle est toujours soumise à l'approbation de l'autorité supérieure.

Les exemples les plus importants et les plus nombreux de sociétés d'économie mixte sont donc fournis par les communes ; ces applications ont été réglementées par le décret du 5 novembre 1926 et celui du 28 décembre 1926 et le règlement d'administration publique du 17 février 1930.

Nous allons examiner, en premier lieu, le régime antérieur à cette législation, puis les nouvelles dispositions, enfin les résultats de cette réglementation et les critiques qui ont été faites contre ses lacunes et le système qu'elle a institué.

§ 1. — *Régime antérieur à 1926*

La tutelle administrative telle qu'elle était organisée avant 1926 et le contrôle exercé par le Conseil d'Etat limitaient singulièrement le champ et les modalités possibles d'intervention des communes ; ce n'est cependant pas que celle-ci n'aient tenté au cours de leur brève histoire, d'étendre leurs attributions ; en effet, un mouvement, qui date du début du siècle, appelé socialisme municipal, tendait à confier à des régies communales, l'exploitation de services économiques d'intérêt communal ; ce mouvement était freiné d'une part par la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui entendait maintenir, en l'absence de toute disposition législative nouvelle, au moins le principe de la loi du 2-17 mars 1791 établissant la liberté du commerce et des professions ; d'ailleurs la loi du 5 avril 1884, concernant l'administration communale, restait sur ce point dans les généralités (art. 61) : « Le Conseil municipal, règle par ses délibérations les affaires de la commune », disposition dont on ne pouvait tirer aucun argument pour ou contre une extension des attributions communales.

D'autre part, la tutelle administrative, étroite avant le

(1) Conseil d'Etat : Syndicat des agents généraux d'assurances de Belfort. DP., 1922-3-43 ; 23 décembre 1921. Rec. 1921, p. 1099.

décret de 1926 et sensiblement atténuée par ce décret, assurait le respect des prescriptions légales et de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Celle-ci, malgré son évolution considérable pour essayer de concilier les principes juridiques avec les réalités économiques et sociales n'autorisait pas davantage les communes à participer financièrement à des entreprises privées, même exploitant des services de distribution d'eau, gaz, électricité, services publics communaux à caractère industriel, qui constituent cependant des monopoles de fait sinon de droit.

La difficulté d'exercer, sur les entreprises concessionnaires de l'exploitation de ces services, un contrôle interne et continu, le seul qui soit efficace, sans être gênant, et le désir d'accroître les libertés communales, ont amené le législateur à élargir le cadre institué par la loi de 1884. D'un autre côté, l'évolution du milieu économique, la substitution progressive du groupisme, des ententes industrielles ou commerciales, à la petite entreprise vivant sous un régime de libre concurrence, de même que la marche des idées politiques tendant à la décentralisation et à la déconcentration administrative, concordaient pour donner aux communes les moyens juridiques d'intervenir, non seulement dans l'organisation et l'exploitation de ses services publics, mais dans certains domaines où, par suite de circonstances exceptionnelles, l'intérêt public est menacé si on laisse livrées à elles-mêmes les activités privées.

§ 2. — *Décret-loi du 5 novembre 1926*

Décret du 28 décembre 1926

Règlement d'administration publique du 17 février 1930

Ces textes de portée législative et réglementaire donnent aux communes le droit d'intervenir, sous certaines conditions, soit directement, en créant des régies, soit indirectement, par participations financières, dans un domaine réservé normalement à l'initiative privée, en vue de réaliser certains objets limitativement énumérés.

Bien que le Conseil d'Etat l'ait contesté, pendant un

certain temps, c'est bien un élargissement des attributions communales qui résulte de ces décrets.

L'intervention communale doit avoir un des cinq objets suivants : fonctionnement des services publics, ravitaillement, logement, assistance, hygiène, prévoyance sociale, améliorations urbaines.

Les entreprises communales ou mixtes, à créer, doivent présenter un caractère d'intérêt public qui est apprécié par l'autorité supérieure qui approuve. En fait, ces approbations ou refus d'autoriser pouvant être déferés au Conseil d'Etat, soit par les intéressés soit par les communes, c'est le Conseil d'Etat qui décidera s'il y a ou non un intérêt public susceptible de motiver l'intervention communale ; or il convient de signaler, à ce propos, que cette haute Assemblée n'a pas changé profondément son point de vue (1).

Quand la commune intervient en prenant une participation financière, la délibération du Conseil municipal qui prévoit cette participation doit être approuvée par décret rendu en Conseil d'Etat sur la proposition du Ministre de l'Intérieur et du ou des Ministres intéressés ; les statuts de la société d'économie mixte doivent être joints à la délibération. Le législateur a réglementé strictement les conditions dans lesquelles doit être réalisée cette participation. Il n'a pas voulu que les communes puissent utiliser ce procédé commode pour échapper aux règles et contrôles qui pèsent sur les Régies. D'autre part, il semble que dans ces entreprises mixtes, la Collectivité exerce son contrôle non en vertu de son droit d'actionnaire, mais en

(1) Arrêt de la section contentieuse du Conseil d'Etat du 22 novembre 1935 (Société de Gestion Immobilière de la Ville de Marseille) : « Considérant... que si, en vertu de l'art. 68, § 12 de la loi du 5 avril 1884, modifiée par l'art. 14 du décret du 5 novembre 1926, pris en exécution de la loi du 3 août précédent, les communes peuvent intervenir notamment par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière, dans des entreprises ayant pour objet le fonctionnement des services publics, le ravitaillement... la légalité d'interventions de cette nature en une matière normalement réservée à l'initiative privée reste subordonnée à la preuve que des circonstances exceptionnelles de fait les rendaient nécessaires ».

tant que personne morale de droit public, soit en concédant, soit en apportant des avantages particuliers ; l'actionnariat permet simplement à la Collectivité de participer aux bénéfices et d'avoir un droit de regard permanent sur la gestion de la société.

L'actionnariat apparaît ainsi, tel qu'il a été organisé par le décret de 1926, comme un moyen d'information rapide, immédiat même et, pour cette raison, souvent préventif d'infractions, qui mettra en mouvement l'appareil administratif de contrôle.

Cette opinion nous semble la plus vraisemblable parce que, d'une part, les Collectivités ne peuvent posséder plus de 40 % du capital des entreprises dont elles deviennent actionnaires, et le décret a prévu le principe de la proportionnalité de la représentation aux organes de gestion de la société, à la fraction du capital détenu par la Collectivité ; d'autre part, aucun pouvoir spécial, droit de veto, ou droit de suspendre l'exécution de certaines décisions, n'est donné aux représentants, toujours minoritaires, de l'intérêt général ; il s'ensuit qu'il n'existerait en fait aucun équilibre permettant d'engendrer une collaboration stable entre les actionnaires privés et la Collectivité, si celle-ci ne possédait par ailleurs des moyens, relevant du droit public, d'imposer son point de vue sur les questions essentielles.

Pour pouvoir être sûr que la Collectivité ne détient pas dans le capital de la société une part supérieure au maximum inscrit dans la loi, le législateur oblige la Collectivité à ne posséder que des actions nominatives. Celles-ci ne peuvent être aliénées et les statuts de la société ne peuvent être modifiés sans l'approbation de l'autorité qui a autorisé la participation.

La Commune doit fournir des actions de garantie en proportion du nombre de ses représentants dans le Conseil d'Administration ; ces actions sont conservées par le Receveur municipal et non par la Société dans ses caisses.

Une question importante à régler était celle des conditions dans lesquelles peuvent être choisis et nommés les

représentants de la Commune dans le Conseil d'administration. Le décret du 17 février 1930 prévoit leur nomination par le Conseil municipal, qui peut choisir très largement puisqu'il peut désigner toute personne éligible au Conseil municipal, c'est-à-dire âgée d'au moins 25 ans, et jouissant de ses droits civils et politiques ; cette désignation s'effectue au scrutin secret ; la majorité absolue est requise pour les deux premiers tours, la majorité relative suffit pour le troisième tour.

La fonction déléguée par le Conseil municipal, et qui n'est pas un mandat, prend fin avec le mandat du Conseil municipal. En cas de suspension ou de dissolution du Conseil municipal, ou de démission de tous les membres en exercice, elle continue d'être exercée par les mêmes titulaires jusqu'à ce que le nouveau Conseil municipal ait procédé à la désignation de nouveaux représentants ; en cas de vacance d'un poste de représentant, le Conseil municipal doit nommer le remplaçant dans le délai d'un mois, sinon, c'est le Préfet qui doit le faire après mise en demeure.

Les jetons de présence vont aux délégués de la commune et peuvent être doublés par celle-ci, car les tantièmes éventuels sont versés au budget communal.

Les délégués des communes dans les conseils d'administration ne peuvent accepter de mandats spéciaux ni de fonctions de direction sans l'autorisation du Conseil municipal et du Préfet.

Remplissant une fonction et non un mandat, ils ne peuvent être révoqués par le Conseil municipal qu'avec l'agrément du Préfet.

La commune est civilement responsable des actes de gestion de ses délégués ; ceux-ci supportent les responsabilités pénales ; en cas de faute personnelle, à l'exclusion de toutes fautes ou faits de services, le même partage des responsabilités civiles que pour les fonctionnaires, s'établit entre la Collectivité et son délégué ; la Collectivité reste toujours responsable mais peut se retourner contre

son délégué. Cette solution qui n'est pas inscrite dans le décret, nous paraît la seule logique et pratique.

Le décret ne s'est pas contenté de réglementer l'actionnariat des communes ; il a prévu également les contreparties que la commune est en droit d'exiger quand elle a apporté son concours financier, comme obligataire, à une société privée ; dans ce dernier cas, elle a le droit de se faire représenter auprès de cette société par un délégué spécial ; il est curieux de noter que les droits de ce dernier varient suivant que la société est ou non soumise à un contrôle administratif exercé par la commune obligataire. Dans le cas où existe ce contrôle, le délégué spécial n'a que le droit d'être entendu sur sa demande, par le Conseil d'administration, et de mentionner ses observations au procès-verbal ; dans le cas contraire, en sus de ces droits, il peut vérifier les livres et documents comptables et pointer le matériel et l'outillage.

En résumé, l'actionnariat de la commune a été organisé très prudemment par le législateur qui, craignant une élimination progressive des particuliers, comme dans les sociétés mixtes communales allemandes et certaines sociétés belges, a limité, d'une part, les possibilités pour les communes de se livrer à des participations financières, et, d'autre part, l'influence que la Collectivité peut exercer sur la gestion des sociétés mixtes.

§ 3. — *Résultats et critiques*

Les participations des communes, après les décrets de 1926 et de 1930, n'ont pas été aussi nombreuses qu'on aurait pu le croire ; le Conseil d'Etat ne les autorise en effet que pour autant que des circonstances exceptionnelles motivent l'intervention de la Collectivité ; il estime en effet que le législateur n'a pas voulu étendre les attributions des communes, mais leur donner la possibilité d'utiliser de nouvelles formes d'action pour remplir les mêmes objets ; cependant, quelques nouvelles sociétés d'économie mixte ont été créées, dont certaines ont

fait l'objet de critiques sévères. La plupart de ces interventions communales sous forme de participation financière ont un objet se rattachant soit à l'urbanisme, soit à l'exploitation de services publics industriels.

En ce qui concerne la ville de Paris, on peut citer la SEDAR (Société d'Etudes pour l'alimentation en Eau de la Région parisienne), société au capital de laquelle la ville a participé pour 40 % du total ; ce capital est de 1 million ; la ville a 8 représentants dans le Conseil d'Administration ; elle a donc pleinement utilisé les droits que lui accorde le décret de 1926. En raison du régime administratif spécial de la ville de Paris, les délégués sont nommés par le Préfet de la Seine et non par le Conseil municipal (1). De même, la Compagnie Générale de Chauffage urbain offre un autre exemple de société d'économie mixte. Ces exemples ont été plus nombreux en matière immobilière, en raison des circonstances exceptionnelles qui, non seulement justifiaient mais commandaient une intervention de la ville de Paris et de quelques autres grandes villes.

A Paris, la ville se trouva amenée à confier à quelques entreprises privées l'accomplissement des programmes d'urbanisme, indépendamment des Offices d'Habitations à bon marché.

C'est ainsi que la Ville participa en 1929 à la société « Régie Immobilière de la Ville de Paris » en souscrivant 7.500 actions sur un total de 20.000 actions de 100 francs ; elle a dans le Conseil de cette société un nombre de délégués correspondant à sa participation.

Les conditions dans lesquelles s'est réalisé la participation de la Ville à plusieurs autres sociétés immobilières ont motivé des critiques de la part de la Cour des Comptes (2) qui font ressortir les dangers de l'économie mixte quand elle est insuffisamment organisée.

Une société financière, l'Immobilières-Constructions de

(1) Cf. FÉLIX, *Participations des communes dans des Entreprises privées*.

(2) Cf. Rapport annuel de la Cour des Comptes sur les comptabilités vérifiées en 1932-33, pages 94-100.

Paris, a passé successivement deux conventions, l'une avec la ville de Paris, l'autre avec la ville de Marseille.

La convention avec le Préfet de la Seine représentant la Ville de Paris fut signée le 3 septembre 1930 ; elle prévoyait la substitution à l'Immobilière-Constructions de Paris, société privée, d'une société d'économie mixte, la Société Anonyme de Gestion immobilière ; l'objet de celle-ci était ainsi de construire des immeubles, sur les terrains de la ville et avec des fonds mis à sa disposition par la ville, et de les gérer, en encaissant les revenus des locations ; au bout d'un certain nombre d'années, la ville, propriétaire des immeubles dès leur construction et leur réception, obtenait la pleine propriété. La convention prévoyait, pour la construction de ces immeubles, la remise à la société d'une somme forfaitaire de 578.324.000 francs pour la première tranche et 117.315.400 francs pour la seconde, forfaits établis largement et au moment où le coût des constructions était élevé.

La ville est actionnaire de la société et a droit à 40 % de ses bénéfices ; elle a de plus deux représentants dans le Conseil d'administration sur dix membres ; la ville qui devait participer à des bénéfices importants, fut frustrée par la constitution d'une filiale, créée et administrée par les actionnaires privés de la « Société Anonyme de Gestion Immobilière » ; cette filiale, la SA des Entreprises Ferbet, société purement privée, a reçu de la précédente société le bénéfice du forfait ; en définitive, ce n'est pas la société d'économie mixte qui a réalisé des bénéfices, mais la société privée ; la Ville n'a donc pas reçu la compensation de ses sacrifices ; il est regrettable et inquiétant pour l'avenir des entreprises dans lesquelles collaborent des particuliers et des personnes morales publiques, que les représentants de la Collectivité ne se soient pas opposés, dans le cas présent, à cette substitution irrégulière. Il est pour le moins aussi regrettable de constater que la même opération s'est répétée avec deux autres sociétés d'économie mixte ; ces deux sociétés, au capital de 5 millions chacune, créées en vue de participer à l'exécution

d'un programme de construction de 20.000 logements, ont bénéficié, dans les mêmes conditions que la précédente, chacune d'un forfait de près de 200 millions, qui devait laisser leur gestion très bénéficiaire ; or, les actionnaires privés de la société, pour garder entièrement ce bénéfice, ont réparti les travaux entre un certain nombre d'entreprises générales agréées par la Ville et ayant avec eux-mêmes des liens financiers étroits.

Ces faits doivent être signalés parce qu'ils témoignent de la nécessité pour les municipalités d'instituer un contrôle rigoureux sur leurs participations, mais si les résultats ci-dessus exposés ont été regrettables, la faute en revient non à la formule appliquée, mais aux hommes qui en ont faussé l'application en montrant au moins une négligence coupable. Sous des conventions régulières, se sont développées des pratiques financières regrettables, bien que non entachées d'illégalité ; c'est à ce dernier point de vue que s'est placée la Cour des Comptes que l'on a cherché bien inutilement à mettre en opposition avec le Conseil d'Etat (1).

D'autres sociétés immobilières importantes d'économie mixte existent à Marseille, Alger...

Certaines sociétés d'économie mixte existaient avant le décret de 1926, en Alsace notamment, provenant de la latitude offerte par la loi allemande ; c'est ainsi que la ville de Strasbourg a des participations importantes dans la Société de l'Electricité de Strasbourg (1933, production : 168,5 Mns de KWH; bénéfices : 15 Mns), la Compagnie du Gaz de Strasbourg (1933, production : 5,3 millions de m³ et 2,5 millions de bénéfices), la « Laiterie Centrale de Strasbourg » ; ces sociétés ne sont pas soumises au régime des décrets de 1926 et 1930.

En résumé, les quelques exemples, concernant principalement Paris, que nous avons donnés, montrent les in-

(1) Voir, sur cette affaire, l'article de M. Jean DOMIN dans le *Journal du Commerce* : « Un conflit juridique et administratif entre la Cour des Comptes et le Conseil d'Etat », 7-11-35 et janvier 1936.

convénients et les lacunes de la réglementation actuelle; elle provient tant du manque de contrôle de la Collectivité actionnaire que des conditions défectueuses dans lesquelles s'effectue la collaboration entre les particuliers et la Collectivité ; à ce dernier point de vue, il eut été préférable de séparer nettement gestion et contrôle et de donner aux délégués de la collectivité des pouvoirs spéciaux leur permettant de s'opposer à l'application de mesures susceptibles de porter atteinte à l'intérêt général.

Il semble, de plus, que le choix de ces délégués devrait être plus restreint et porter uniquement sur les fonctionnaires communaux ; il serait logique de prévoir deux catégories de délégués, techniciens et financiers qui devraient chacune être représentées dans les conseils d'administration des sociétés dont la collectivité est actionnaire ; cette solution serait au moins préférable pour les grandes collectivités, qui ont un budget et un personnel administratif de l'ordre de grandeur de ceux de certains Etats.

CHAPITRE II

ACTIONNARIAT DE L'ÉTAT ET DES OFFICES

Les participations de l'Etat et des Offices ont été réglementées d'une façon générale par le décret-loi du 30 octobre 1935. Cet acte législatif ne prévoit pas la création de nouvelles sociétés d'économie mixte ; il se borne à poser les règles du contrôle que doit exercer l'Etat, du point de vue financier, sur les entreprises de toute nature ayant fait appel à son concours financier, sous quelque forme que ce soit.

Avant d'examiner ces règles, il convient de décrire le régime antérieur des participations de l'Etat ; nous apprécierons ensuite les résultats que peut donner la réglementation établie en 1935.

Ces trois aspects de la question seront envisagés au point de vue de l'Etat et des Offices.

SECTION I. — ACTIONNARIAT DE L'ÉTAT

§ 1. — *Régime antérieur au décret-loi de 1935*

Aucune loi n'ayant prévu ni organisé d'une façon générale ce mode particulier de l'intervention de la Collectivité que constituent les participations financières de l'Etat à l'intérieur de ces entreprises, a été le fait de lois spéciales, dont la portée ne dépassait pas soit une entreprise déterminée, soit une branche déterminée de l'économie.

Les participations de l'Etat comportant ouverture de crédits budgétaires, ont toujours été autorisées ou réglementées par une loi ; il semble que dans l'élaboration de

ces lois particulières aucun principe bien défini n'ait été adopté une fois pour toutes ; on remarque au contraire une grande diversité dans les prescriptions concernant le taux de la participation et le contrôle de ces participations.

La participation a été tantôt majoritaire (Compagnie Générale Transatlantique, Société Nationale de Construction Aéronautique) tantôt, et plus souvent, minoritaire (Air-France, Cie Française des Pétroles ; dans certains cas, quand la loi a prévu la possibilité pour les Collectivités de participer au capital d'entreprises d'une certaine branche de la production, ce taux n'a même pas été fixé (loi de 1919 sur l'utilisation de l'énergie hydraulique).

On peut cependant dire que les interventions de l'Etat et des autres collectivités publiques dans les entreprises privées ont en général laissé la majorité des intérêts financiers aux particuliers ; l'opinion commune, dans les milieux industriels comme dans certains milieux politiques, particulièrement au Sénat, est en effet qu'une société dont la majorité du capital est détenue par une Collectivité, est en fait une entreprise publique et comporte les mêmes inconvénients que celle-ci ; de plus, les capitaux privés se sont refusés à s'investir dans les entreprises où ils ne bénéficieraient que d'une influence réduite. Les seuls cas où l'on puisse noter une participation majoritaire de l'Etat concernent, d'une part une compagnie qui a dû faire appel au concours financier de l'Etat pour éviter la liquidation judiciaire, et, d'autre part, une branche de l'industrie sur laquelle les pouvoirs publics ont cru devoir accroître leur contrôle dans un but politique, avec l'accord plus ou moins pressé des industriels intéressés. Encore cette dernière catégorie de sociétés mixtes est-elle née après le décret de 1935.

De même que pour le taux de la participation, on relevait, avant ce décret, une grande diversité des solutions admises en ce qui concerne soit le choix et les pouvoirs des représentants de la Collectivité dans les organes de gestion des sociétés mixtes, soit les droits de contrôle du

Ministre des Finances ; ce n'est pas cependant que les réglementations adoptées n'aient renfermé généralement un certain nombre de points communs : c'est ainsi que, à l'inverse du régime des participations des communes prévu par le décret-loi du 5 novembre 1926, les délégués de l'Etat dans les entreprises dont il est actionnaire, jouissent le plus souvent de droits spéciaux destinés à compenser, sur les questions essentielles, le caractère généralement minorigitaire des participations publiques : droit de veto, droit de suspendre l'exécution de certaines décisions du Conseil, droit de demander une nouvelle délibération pouvant comporter des pénalités, etc.

Aucune règle fixe n'avait été adoptée en ce qui concerne l'autorité qui doit désigner les délégués de l'Etat dans le Conseil d'administration des sociétés mixtes ; dans certains cas, en dépit de l'intérêt financier qui s'attache aux participations, le Ministère des Finances n'avait aucun droit de désignation ; c'était alors le Ministre des attributions duquel ressort l'objet de l'entreprise, qui nommait seul les délégués, en se contentant de communiquer sa décision au Ministère des Finances ; il faut cependant convenir que cette situation était exceptionnelle, car, généralement, les Conseils d'administration des sociétés comptant l'Etat parmi leurs actionnaires, comprenaient des membres désignés par le Ministre des Finances.

Une confusion plus profonde s'était établie entre les commissaires du gouvernement et les administrateurs d'Etat ; les fonctions attachées à ces titres sont cependant fort différentes puisque, dans le premier cas, il s'agit d'une mission de contrôle, tandis que les délégués dans les Conseils d'administration participent effectivement à la gestion ; dans le premier cas, la Collectivité agit en tant que puissance publique ; dans le second, elle tend à se mettre sur le même plan que les particuliers ; cette différence est importante car elle doit entraîner des changements dans le choix de la juridiction compétente en cas de litige et des règles de droit applicables ; il fallait donc préciser

le rôle respectif de ces deux catégories de représentants de l'Etat.

Enfin, le statut des délégués et les modalités du contrôle à exercer par le Ministre des Finances constituaient autant de points à régler d'une façon plus uniforme que ne l'avaient prévu les lois spéciales.

C'est du reste surtout au point de vue du contrôle de l'administration des finances que se sont placés les auteurs du décret-loi du 30 octobre 1935 dont nous allons étudier les directives.

§ 2. — *Le décret-loi du 30 octobre 1935*

L'objet principal de ce décret est précisé dans l'exposé des motifs (1) : « Le contrôle des sociétés d'économie mixte est exercé actuellement sans principe directeur et parfois même sans l'intervention du Ministre des Finances. En vue d'assurer la surveillance indispensable de l'Etat sur les groupements dont il s'agit, le présent projet prévoit que des postes d'administrateurs seront tout d'abord réservés à l'Etat toutes les fois qu'il aura fait des apports en capital... D'autre part, le contrôle permanent de la gestion financière de ces sociétés (toutes entreprises faisant appel au concours financier de l'Etat, sera assuré par des agents chargés du contrôle financier et une Commission spéciale. Enfin, il est prévu un compte d'ordre des participations de l'Etat. »

Ce décret-loi présente deux caractéristiques : d'une part, il s'applique aux « sociétés, syndicats et associations ou entreprises de toute nature ayant fait appel au concours financier de l'Etat », c'est-à-dire à des catégories d'entreprises dépassant celle de l'économie mixte ; d'autre part, s'il légalise en quelque sorte les sociétés d'économie mixte existantes en faisant disparaître les oppositions juridiques qui avaient pu être constatées dans certaines de ces sociétés, entre leurs statuts et l'esprit sinon les termes

(1) Cf. *Journal Officiel*, 31 octobre 1935, p. 11.706.

de la loi de 1867, il ne prévoit pas la généralisation de l'intervention publique par l'actionnariat ; la création de nouvelles sociétés mixtes, du fait de l'actionnariat de l'Etat, reste subordonnée à l'autorisation parlementaire.

On peut classer les dispositions du décret ayant trait à l'économie mixte, en deux catégories :

Organisation de la collaboration des éléments publics et privés ;

Organisation du contrôle financier de l'Etat.

A) *La collaboration à la gestion* : Le décret prévoit la nomination d'administrateurs représentant l'Etat dans le conseil d'administration des entreprises auxquelles il a fait des apports en capital ; le statut de ces agents doit être fixé par un décret ultérieur contresigné par le Ministre des Finances, auquel on reconnaît donc une autorité spéciale en cette matière. Il n'y a pas de procédure d'arbitrage des litiges susceptible de se produire entre actionnaires privés et l'Etat, organisée d'une façon générale, mais le décret prévoit que cette procédure sera obligatoirement fixée dans les conventions particulières passées par l'Etat avec chaque entreprise dans laquelle il intervient comme actionnaire ; il est certain que ces litiges sont plus aisément résolus par des compromis que par des jugements, parce qu'ils porteront plus souvent sur des questions de fait et d'intérêts que sur des questions de droit ; sous peine d'étouffer la collaboration, il est en effet impossible d'en réglementer d'une façon trop précise les conditions de réalisation ; la distinction de l'intérêt général et des intérêts particuliers doit être appréciée en fait et non en droit ; mais, s'il convient de se féliciter que ces procédures d'arbitrage n'aient pas été fixées au préalable dans un cadre rigide, rendant impossibles les adaptations nécessaires variables suivant chaque cas, on peut regretter que les principes généraux auxquels elles devront obéir dans tous les cas, mode de composition des commissions arbitrales, valeur de leurs sentences, etc., n'aient pas été dégagés.

B) *Le contrôle financier* : L'article premier du décret

place sous le contrôle de l'Etat les sociétés dont il est actionnaire, ou, plus généralement, à qui il a apporté son concours financier.

Ce contrôle s'exerce, sur place et sur pièces, par l'intermédiaire des agents chargés du contrôle financier et par les fonctionnaires de l'Inspection générale des Finances ; sur pièces uniquement, par une Commission spéciale et, indirectement, par la Cour des Comptes.

1° Les contrôleurs financiers ; chaque entreprise est pourvue d'un contrôleur financier ; celui-ci peut assurer le contrôle de plusieurs entreprises, ce qui permet de grouper des entreprises ayant des objets analogues ou connexes ; ils sont convoqués aux séances du Conseil d'administration et aux Assemblées générales ; ils peuvent s'opposer, dans certaines conditions qui seront définies par un décret ultérieur, à l'exécution des décisions du Conseil (mais non de l'Assemblée générale) qui leur paraîtraient contraires aux intérêts financiers de l'Etat et aux droits qu'il tient des conventions conclues avec ces entreprises. L'agent du contrôle financier joue donc le rôle de commissaire du gouvernement ; représentant du Ministre des Finances, il exerce une surveillance sur la gestion des délégués dans le Conseil ; sa propre activité est contrôlée par la Commission spéciale.

2° Les sociétés mixtes, ainsi que les sociétés en comptes avec l'Etat, peuvent être soumises aux vérifications de l'Inspection générale des Finances ; c'est naturellement le Ministre des Finances qui décide s'il y a lieu de procéder à des vérifications.

3° La commission spéciale ; elle examine les comptes d'exploitation et les bilans annuels de toutes les entreprises contrôlées et, ce qui est au moins aussi important, les rapports des agents chargés du contrôle financier ; elle est elle-même placée sous l'autorité du Ministre des Finances qui statue sur ces comptes ainsi que les ministres intéressés ; ainsi, l'administration des Finances a pu recouvrer ses attributions normales.

Le but de cette Commission est double : il est d'abord d'apprécier et de comparer la situation financière des différentes entreprises et les méthodes mises en œuvre ; il est ensuite d'unifier et de renforcer l'action des administrateurs d'Etat (1).

Cette commission ayant un objet d'ordre strictement financier, elle ne doit pas être mixte ; ce n'est pas un organisme d'arbitrage mais de vérification et d'orientation.

Elle joue de plus un rôle consultatif auprès du Ministre des Finances sur les questions relatives aux conventions passées ou à passer avec les entreprises ; à l'intérieur de cette Commission est réalisée une certaine coordination d'action des deux directions principalement intéressées du Ministère des Finances : Budget, contrôle financier - Mouvement général des fonds.

Le nombre restreint des membres de cette commission, qui ne peut dépasser 12, est une garantie de rapidité dans l'accomplissement de sa mission.

4° La Cour des Comptes n'exerce pas directement son contrôle parce que la comptabilité des sociétés mixtes, en raison de son caractère commercial et de la présence de capitaux privés ne peut être jugée par elle, d'autant moins qu'on ne saurait concevoir l'existence d'un agent comptable justiciable de la Cour dans les entreprises qui, pour être d'économie mixte, sont soumises aux prescriptions du droit privé.

Il y avait cependant un intérêt évident à faire entrer dans le cadre des Finances publiques les sommes qui ont été, pour ainsi dire, détournées de leur affectation normale, pour réaliser des participations ; il était d'autre part indispensable que l'Etat connût exactement le montant de ses participations et leurs modifications d'une année à l'autre. Cette double raison conduisit les auteurs du décret à charger un agent comptable, justiciable de la Cour des Comptes, d'établir chaque année un compte faisant ressortir la situation des participations au 1^{er} janvier,

(1) Voir Rapport déjà cité de la Commission des Offices.

les modifications intervenues en cours d'année et la situation au 31 décembre.

Ainsi est rétabli le contrôle normal de la Cour des Comptes sur une catégorie de deniers publics qui a motivé de nombreuses observations de sa part dans ses rapports publics.

On peut dire sans exagération que la Cour est le véritable promoteur des réformes contenues dans les décrets relatifs au contrôle financier des Offices et sociétés en comptes avec l'Etat ; ses observations ont été reprises en grande partie, par la « Commission des Offices », instituée par l'art. 78 de la loi de finances de 1933 ; trois décrets-lois de portée générale n'ont fait que reproduire les conclusions de cette Commission.

En définitive, la réglementation de 1935 apparaît suffisamment souple pour pouvoir s'adapter à ces organismes, ayant des causes et des fins diverses, parfois même opposées, que sont les sociétés d'économie mixte. On peut la caractériser brièvement en disant que si elle a posé des règles strictes en ce qui concerne le contrôle, elle n'a pas cependant résolu toutes les difficultés que suscite l'actionnariat de la Collectivité, particulièrement en ce qui concerne les conditions dans lesquelles doit s'effectuer la participation de l'Etat à la gestion ; sur ce point, le type de la société d'économie mixte n'a pas été fixé ; on a préféré lui laisser de grandes possibilités de variation ; ce seront en fait des conventions particulières qui préciseront, pour chaque cas, le jeu des influences dans la gestion de l'entreprise, le taux de la participation, les modalités de l'arbitrage des différends éventuels ; cette absence d'organisation a évidemment le mérite de posséder un grand pouvoir d'adaptation, mais c'est là aussi un inconvénient pour un phénomène susceptible d'interprétations si différentes, ainsi que le montre le caractère des sociétés nationales créées, dans un but plus politique qu'économique après les élections de 1936. Une plus grande précision eût été sans doute désirable.

SECTION II. — ACTIONNARIAT DES OFFICES

Les participations des Offices ne présentent pas les mêmes caractères que celles de l'Etat. En effet, l'autorisation parlementaire n'est pas nécessaire ou, tout au moins, elle n'a pas été demandée dans l'immense majorité des cas ; d'autre part, étant donné le caractère plus industriel qu'administratif et l'objet limité des Offices qui ont pratiqué l'actionnariat, les conditions dans lesquelles ce mode d'intervention a été appliqué se rapprochent sensiblement des modalités des participations des entreprises privées ; la similitude de situation a entraîné de plus larges possibilités de collaboration ; c'est ainsi que le problème principal qui se posait au législateur était non pas d'imposer des règles étroites concernant la co-participation à la gestion (ces règles, les mêmes que pour les sociétés auxquelles l'Etat participe, sont celles du décret-loi du 30 octobre 1935), mais d'organiser le contrôle de l'Etat ou plutôt du Ministre des Finances les participations elles-mêmes parce qu'elles mettent en jeu les deniers publics.

L'organisation de ce contrôle, qui a été le principal objectif du décret du 25 octobre 1935 (1) est elle-même fonction du maintien de l'autorité du Ministre des Finances sur les Offices en général.

A ce point de vue, l'art. 79 de la loi du 28 février 1933 soumet obligatoirement à l'approbation du Ministre des Finances les budgets de tous les Offices ; d'autre part, le décret du 15 décembre 1934, portant règlement type de l'organisation des Etablissements industriels autonomes de l'Etat, soumet leurs comptes et la fixation définitive du bilan, comportant affectation des bénéfices, à l'approbation du Ministre des Finances ainsi que des Ministres intéressés, et au jugement de la Cour des Comptes ; la déclaration de celle-ci, déclarant la conformité du bilan et de la balance générale des écritures, est communiquée

(1) *J. O.*, 31 octobre 1935, p. 11.707.

au Parlement, à l'appui du compte de profits et pertes du bilan, dans le délai maximum de 12 mois après la clôture de l'exercice.

Il existait ainsi déjà un contrôle financier indirect sur les participations des Offices ; ce contrôle avait l'inconvénient d'être postérieur, donc, en grande partie inefficace ; d'autre part, le contrôle financier extérieur, qui a remplacé le contrôle des dépenses engagées pour les Offices, ne portait généralement que sur les opérations engageant directement les finances de l'Office, donc à l'exclusion des participations ; ce contrôle n'existant d'ailleurs pas pour tous les Offices et les contrôleurs n'avaient pas partout les mêmes pouvoirs ; dans ce domaine également, il était indispensable d'uniformiser et de coordonner l'action des contrôleurs et d'en prévoir l'extension à toutes les opérations financières de tous les Offices.

Cette réglementation était d'autant plus désirable que, ainsi que l'a maintes fois observé la Cour des Comptes, les Offices ont naturellement tendance à augmenter et à exagérer leurs participations pour accroître leur champ d'action ; ils utilisent pour cela leurs bénéfices ou les sommes qu'ils portent en réserve ou amortissement, alors que ces capitaux, étant donné leur caractère de deniers publics, devraient faire retour au Budget général pour la fraction qui excède les exigences réelles des postes du bilan auxquels ils ont été affectés initialement.

L'exposé des motifs du décret-loi du 25 octobre 1935 délimite bien son objet : « unifier et coordonner la surveillance exercée par le Ministre des Finances, par l'intermédiaire des contrôleurs financiers », donner à ceux-ci « des pouvoirs de contrôle sur l'ensemble des opérations susceptibles d'avoir des répercussions financières directes ou indirectes » et grouper « dans les attributions du même contrôleur financier, des Offices et Etablissements poursuivant des buts analogues ou connexes ».

Ces contrôleurs financiers, sont nommés par le Ministre des Finances et sont sous son autorité exclusive ; ils sont choisis parmi les fonctionnaires des grands corps de l'Etat ;

leur statut et les conditions de leur recrutement doivent être déterminés par un décret ultérieur.

Pour les participations des Offices comme pour celles de l'Etat, le législateur fait la distinction entre gestion et contrôle des sociétés mixtes ; le contrôleur financier surveille la gestion des délégués de l'Office dans le conseil d'administration de la société d'économie mixte ; il est amené à envisager dans son rapport la situation de toutes les entreprises auxquelles l'Office qu'il contrôle a participé ; il est à souhaiter que, de même que pour les contrôleurs des dépenses engagées auprès des différents ministères, existent aussi des conférences périodiques réunissant les contrôleurs financiers, de façon à acquérir rapidement une unité de doctrine et d'action en face des problèmes posés par le développement des applications de la formule de l'économie mixte.

Ce développement est relativement plus important pour les Offices que pour l'Etat ; en effet, ce dernier, pour devenir actionnaire doit y être autorisé par une loi ; les premiers au contraire ne relèvent que du gouvernement. D'autre part, certains des Offices présentent de grandes analogies avec les vastes entreprises privées modernes et sont amenées à suivre la même politique de prise de participations et de création de groupes industriels à base financière.

En général l'Office est représenté dans les conseils d'administration des sociétés dont il est actionnaire par son Directeur ou des membres de son propre Conseil d'Administration ; mais il y a des exceptions et certains Offices se sont fait représenter tantôt par des administrateurs, tantôt par des commissaires. Il conviendrait, étant donné qu'une surveillance est exercée par ailleurs, par l'intermédiaire du Contrôleur de recrutement, et le statut des délégués des Offices et des Ministères dans les sociétés dont les Offices sont actionnaires.

De même, étant donné que ces sociétés, à la différence de celles dont l'Etat est actionnaire, n'ont pas fait l'objet d'une mention les officialisant, dans le décret du 30 octo-

bre instituant le contrôle financier des Offices et établissements publics, un doute persiste sur leur légalité, qu'il conviendrait de faire disparaître.

En résumé si nous avons reproché à la réglementation concernant les participations de l'Etat de comporter des lacunes et d'être imprécise, de n'avoir pas stabilisé suffisamment la société mixte d'Etat, le même reproche, beaucoup plus accentué peut être fait en ce qui concerne les sociétés mixtes se rattachant aux Offices qui, les prescriptions du contrôle financier mises à part, restent libres de prendre toutes les formes que désirera le gouvernement sans même qu'il y ait intervention du Parlement ; cette absence de réglementation est donc grosse de conséquences parce qu'elle s'ajoute à une insuffisance des garanties.

Si l'on considère l'ensemble des lois et décrets réglementant d'une façon générale l'actionnariat des collectivités : Etat, Offices départements et communes, on ne peut manquer d'être frappé de la diversité des régimes sous lesquels vivent des entreprises analogues, dans lesquelles les mêmes problèmes, juridiques ou économiques se posent ; il est à souhaiter qu'une certaine unité de la législation soit réalisée dans un avenir proche car, les mauvais résultats que l'on pourra constater dans les entreprises mixtes vivant sous un certain régime pourraient être étendus injustement à toutes les manifestations du même phénomène.

CHAPITRE III

L'ÉCONOMIE MIXTE DANS L'INDUSTRIE ÉLECTRIQUE

La production, le transport et la distribution de l'électricité sont une des branches de l'industrie dans lesquelles l'intervention publique se fait le plus sentir.

L'électricité joue en effet actuellement un rôle très important dans la vie moderne ; source d'énergie ou moyen d'éclairage, elle comporte en outre de multiples applications, de telle sorte que la bonne marche des services publics et de la presque totalité des entreprises privées est conditionnée par le fonctionnement satisfaisant des sociétés de production et de distribution d'électricité.

D'autre part, la création de ces entreprises, entraînant certaines atteintes au droit de propriété et l'utilisation du domaine public, nécessitait des formalités et des autorisations administratives.

Ainsi, pour des deux raisons essentielles, la Collectivité a été amenée à intervenir dans cette industrie nouvelle ; cette intervention ne s'est pas effectuée sous des modalités uniformes ; elle a varié suivant les stades de l'industrie électrique : production, transport et distribution. Seuls les deux premiers ont donné lieu à certaines applications de l'économie mixte, que nous allons étudier en deux sections :

1° La production de l'énergie hydraulique : Loi du 16 octobre 1919.

2° Le transport de l'énergie : Lois du 11 août 1920 et du 19 juillet 1922.

SECTION I. — PRODUCTION. — LOI DU 16 OCTOBRE 1919

D'une part, cette loi a voulu favoriser, par des mesures administratives et des modifications juridiques, le développement de l'utilisation des forces hydrauliques et attribuer à la collectivité le bénéfice résultant de la mise en valeur des richesses naturelles du pays ; d'autre part, elle a prévu le concours financier des collectivités et surtout de l'Etat en vue de cet aménagement et, en contrepartie de cette aide, a édicté des règles de contrôle dont certaines relèvent de l'économie mixte.

§ I. — *But de la loi et régime administratif*

Pour apprécier le but de la loi de 1919, il convient de se reporter à ses antécédents ; on est amené ainsi à remarquer à ce point de vue l'importance des tendances collectivistes de l'après-guerre immédiat et, en second lieu, la nécessité, en ce qui concerne le développement futur de l'industrie électrique, de substituer à l'individualisme quelque peu désordonné des débuts, des droits plus étendus de la Collectivité, permettant d'établir des programmes rationnels et à longue échéance et d'assurer une meilleure coordination des initiatives privées, les rendant plus aptes à satisfaire un intérêt général qui diffère sensiblement de la somme des intérêts particuliers.

La tendance collectiviste s'était déjà affirmée dans la loi du 9 septembre 1919 qui a obligé les concessionnaires futurs de mines à réserver une part des bénéfices de l'entreprise à l'Etat ; ce qui revenait à considérer les richesses minières, non renouvelables, comme des biens appartenant à la Collectivité.

Enfin, à l'origine de la loi de 1919 sont des difficultés juridiques qui freinaient le développement de l'utilisation des forces hydrauliques, principalement des forces fluviales : sous l'empire de la législation antérieure à 1919 (ordonnance d'août 1669, le Code Civil, loi du 8 avril 1898)

divisant les cours d'eau en domaniaux et non domaniaux, ces derniers (non navigables ni flottables) étaient l'objet de l'appropriation exclusive des riverains ; l'Administration ne possédait pas les pouvoirs nécessaires pour les contraindre à consentir à l'accomplissement de travaux d'intérêt général lésant leurs droits ; les constructeurs d'usines hydroélectriques étaient donc contraints d'acheter les terres ou les droits d'eau concernant la portion du cours d'eau à aménager ; de là naquit la fructueuse industrie des barreaux de chute, acquéreurs de quelques parcelles, qui s'opposaient aux travaux, sauf à recevoir des prix exorbitants pour leurs terrains. Ces difficultés ont été résolues par la loi de 1919 qui modifia le régime administratif des usines hydroélectriques.

La base de ce régime est contenue dans l'article premier de la loi : « Nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau, quel que soit leur classement, sans une concession ou une autorisation de l'Etat ».

Le régime des concessions s'applique aux entreprises dont la puissance maxima de production dépasse 500 kw ; ce chiffre est abaissé à 150 kw pour les entreprises dont l'objet principal est la fourniture de l'énergie à des services publics des collectivités. Suivant la puissance normale de l'usine, la concession est accordée par une loi ou par un décret rendu en Conseil d'Etat. Ainsi est reconnu légalement l'intérêt public qui s'attache à l'aménagement des cours d'eau.

Le concessionnaire a certaines obligations : il doit remettre gratuitement les installations à la fin de la concession, dont la durée ne peut excéder 75 ans ; il doit respecter un tarif maximum ; il doit payer aux Collectivités une redevance ; réserver une partie de l'énergie produite à certains usagers (services publics, agriculture, consommateurs locaux) et fournir, dans les conditions prévues au cahier des charges, l'énergie aux demandeurs, sous réserve des possibilités techniques.

En contrepartie il peut, moyennant indemnité, évincer

les riverains de leurs droits à l'eau et imposer des servitudes aux propriétés riveraines pour ses travaux et même, exproprier s'il y a déclaration d'utilité publique.

Les entreprises concessionnaires de forces hydrauliques sont assujetties à un contrôle administratif et technique très strict, exercé par les Ingénieurs en chef des Ponts-et-Chaussées (1), en ce qui concerne l'exécution et l'interprétation des règlements et des clauses des cahiers des charges, l'exécution, la réception et la mise en service des ouvrages et l'application des règlements sur la sécurité.

Les sociétés concessionnaires de forces hydrauliques assurent un service public tandis que les usines thermiques sont entièrement privées, même après les décrets-lois de 1935 qui, au-delà d'une puissance de 1.000 kw soumet leur construction à une autorisation. Cette différence du régime administratif provient du caractère national qu'a donné la loi de 1919 aux sources hydrauliques d'énergie ; elle a également entraîné des différences profondes dans le régime financier de ces exploitations, notamment en organisant la participation financière des collectivités à ces sortes d'entreprises.

§ 2. — *Les participations financières.*

Le législateur a entendu favoriser non seulement administrativement mais aussi financièrement l'essor de l'industrie hydro-électrique, pour limiter la production de nos houillères, déjà insuffisante à assurer les besoins nationaux et dont les gisements, limités, mal situés géographiquement au point de vue de la défense nationale, ne constituent pas, au surplus, des richesses renouvelables ; les améliorations techniques concernant le transport de l'énergie donnaient un avantage de plus en plus sensible à la production hydraulique qui, en outre, en raison de la longue durée des ouvrages et du caractère inépuisable

(1) Pour les trois régions : centre, sud-est, sud-ouest ; sinon, ce sont les ingénieurs en chef des services de navigation (cours d'eau navigables) ou les ingénieurs en chef des départements (cours d'eau non navigables).

des éléments producteurs d'énergie, devait voir ses prix de revient diminuer progressivement, au fur et à mesure de l'amortissement des installations.

Mais celles-ci sont si importantes, nécessitent des capitaux si élevés et une durée si longue de construction que le législateur a pensé que les facilités juridiques ne suffiraient pas et que le concours financier de la Collectivité serait nécessaire ; d'autant plus que la production s'établissant à son maximum dès l'entrée en service des ouvrages, la consommation ne peut atteindre son niveau qu'au bout du délai parfois assez longs, pendant lesquels l'entreprise ne peut réaliser son équilibre financier.

La loi a prévu le concours financier de l'Etat et des collectivités, dont nous allons passer en revue les modalités.

A. — *L'Etat :*

En premier lieu, en dehors de toute aide financière, l'Etat peut, mais ce n'est pas une obligation, se faire attribuer des actions d'apport en rémunération de l'octroi de la concession ; c'est la conséquence de l'appropriation par l'Etat des forces hydrauliques. Le montant de ces actions, entièrement libérées, est déterminé par le cahier des charges ; ces actions d'apport donnent à l'Etat les mêmes droits à la gestion et aux bénéfices qu'aux particuliers mais elles ne sont pas amortissables puisque l'Etat entre en possession de l'installation en fin de concession.

L'Etat ne peut apporter son concours financier qu'aux entreprises d'intérêt national, ou ayant pour objet principal la fourniture de l'énergie aux services publics, ou s'engageant à faire des travaux destinés à régulariser le régime du cours d'eau ou à améliorer ses possibilités d'utilisation agricole (irrigation).

Les titres que reçoit l'Etat en contre-partie de son aide, varient suivant les formes de celle-ci :

S'il souscrit au capital de l'entreprise, l'Etat reçoit des actions de premier rang — s'il accorde une subvention, il reçoit des actions de second rang — s'il consent des avances remboursables, il reçoit des obligations ; le montant de

ces deux dernières catégories de titres est déterminé par le cahier des charges.

La loi n'a fixé aucune limite à la participation financière de l'Etat, à un titre quelconque ; il peut donc être actionnaire majoritaire.

Les conditions dans lesquelles s'effectue la représentation de l'Etat dans les organes de gestion de la société sont contenues dans le règlement d'administration publique du 18 octobre 1923.

L'Etat actionnaire délègue des représentants aux assemblées générales, au conseil d'administration et, éventuellement, au Comité de direction de la société. Le principe admis a été celui de la proportionnalité de la représentation au montant du capital détenu ; c'est cette proportion qui fixe d'une part le nombre de voix dont dispose aux assemblées le délégué de l'Etat, qui n'est pas obligé d'être personnellement actionnaire, d'autre part, le nombre de délégués de l'Etat au conseil d'administration ; ces derniers délégués, uniquement choisis parmi certains hauts fonctionnaires ou anciens hauts fonctionnaires, n'ont pas besoin d'être personnellement actionnaires ; ils sont désignés par le gouvernement, le conseil d'administration entendu, et cette désignation n'est pas soumise à l'approbation de l'assemblée générale ; cette disposition paraît très logique.

Les délégués de l'Etat ont exactement les mêmes droits et pouvoirs que les administrateurs privés ; l'Etat doit déposer dans les caisses de la société des actions en nombre proportionnel à celui de ses délégués ; la durée de leurs pouvoirs est la même que pour les administrateurs privés ; ces pouvoirs sont renouvelables.

La différence importante qui existe entre les deux catégories d'administrateurs consiste dans le fait que les représentants des intérêts privés remplissent un mandat, tandis que les délégués de l'Etat exécutent une fonction, le véritable administrateur étant l'Etat ; de cette différence découle un système particulier de partage de responsabilités ; seules les responsabilités pénales sont supportées par

les délégués de l'Etat, celui-ci supportant les responsabilités civiles, à titre principal, ou, en cas de faute lourde du délégué, à titre subsidiaire, c'est-à-dire avec un recours contre son représentant. Comme pour les fonctionnaires en général, la cessation par le délégué, de ses fonctions, est entourée de certaines garanties ; sa révocation ne peut être prononcée par le Ministre des Travaux Publics en accord avec le Ministre des Finances sans avoir provoqué ses explications ; les autres cas de perte de fonction sont la perte du titre qui justifiait la nomination ou l'impossibilité d'exercer la fonction ; le délégué ne peut être remplacé, en cas de gestion défectueuse compromettant les intérêts de l'Etat, qu'après décision des ministres intéressés, prise après avis d'une commission composée de deux représentants de chacun des ministres des travaux publics et des finances, et de deux représentants des industriels.

Les délégués de l'Etat ne peuvent accepter un mandat spécial, une fonction de direction ou des avantages exceptionnels, sans autorisation des ministres qui les ont nommés. Ils ont droit aux tantièmes et aux jetons de présence, assimilation qui semble excessive puisque seul l'Etat est administrateur ; il aurait été plus normal d'admettre que les délégués ont droit aux jetons de présence, ceux-ci rémunérant une activité physique personnelle ; à cette rémunération aurait pu s'ajouter une indemnité fixée par décret, dans la limite des tantièmes perçus par l'Etat ; le lien de dépendance des délégués vis-à-vis de ce dernier en aurait été renforcé.

En résumé, les auteurs de la loi et du décret ont cherché à rapprocher les deux catégories d'administrateurs, à les mettre sur le même plan ; il s'est ainsi opéré une confusion entre gestion et contrôle ; l'absence de pouvoirs spéciaux réservés aux délégués de l'Etat met en danger l'intérêt général que représente celui-ci, quand il n'est qu'actionnaire minoritaire, c'est-à-dire dans la majorité des cas, les industriels se souciant peu de participer à une entreprise dans laquelle ils n'auraient qu'une influence réduite.

Quand l'Etat a fait des avances remboursables, il peut se faire attribuer des obligations ; dans ce cas, il a le droit de déléguer un commissaire auprès de l'entreprise : ce commissaire du gouvernement qui est nommé pour trois ans mais peut être remplacé à tout moment par l'Etat, doit assister aux assemblées et aux séances du Conseil d'administration et, éventuellement, du Comité de Direction ; il possède des droits spéciaux : droit de faire consigner ses observations au procès-verbal des séances, sur toutes les mesures pouvant intéresser l'Etat en tant que créancier ; droit de demander au Conseil une deuxième délibération sur les décisions qui lui paraîtraient contraires à l'acte de concession ou au contrat financier conclu entre l'Etat et la société ; cette demande suspend de plein droit l'exécution de la décision attaquée, qui est soumise au Ministre des Travaux Publics ; celui-ci doit statuer dans les huit jours faute de quoi la société peut passer outre sous sa responsabilité.

Le commissaire du gouvernement possède en outre, à toute époque, les mêmes droits de contrôle que les commissaires aux comptes.

Les droits de l'Etat obligataire paraissent ainsi mieux garantis que ceux de l'Etat actionnaire.

B. — *Les Collectivités :*

Les collectivités qui peuvent être actionnaires sont les communes et syndicats de communes, les départements et les établissements publics. Toutes ces collectivités ont droit aux mêmes avantages que l'Etat : postes d'administrateur réservés, remise de titres, actions ou obligations, suivant les formes du concours.

Les participations doivent être approuvées par le Ministre de l'Intérieur, en accord avec le Ministre des Travaux Publics. Le règlement d'administration publique du 29 avril 1931 a organisé les conditions de la représentation des collectivités ; de plus, les statuts, qui doivent être approuvés par les deux ministres, doivent contenir les clauses suivantes, en ce qui concerne cette représentation.

1° Collectivités actionnaires ; leurs délégués doivent être français et jouir de leurs droits civils et politiques et sont nommés au scrutin secret, à la majorité absolue pour les deux premiers tours et relative pour le troisième, par les assemblées délibérantes des collectivités.

Ces délégués, qui n'ont pas besoin d'être personnellement actionnaires, disposent aux assemblées d'un nombre de voix proportionnel à la fraction du capital détenue ; le principe de la proportionnalité de la représentation au montant du capital possédé est également admis pour les délégués au conseil d'administration ; en résumé, le statut des délégués des collectivités est le même que celui des délégués de l'Etat, exception faite des conditions beaucoup plus larges, presque inexistantes même, du recrutement.

2° Collectivités obligataires ; les collectivités peuvent se faire remettre des obligations en représentation de leurs avances aux entreprises ; elles nomment alors un commissaire, ou, si elles sont plusieurs à avoir consenti des avances, elles se concertent pour désigner un seul commissaire ; en cas de désaccord, celui-ci est nommé par décision concertée des deux ministres intéressés.

Ce commissaire a le même statut que le commissaire du gouvernement mais des pouvoirs moins étendus ; quand une décision du Conseil lui paraît contraire aux clauses du contrat par lequel les collectivités ont apporté leur concours financier sous forme d'avances, il peut demander une seconde délibération, dans un délai de cinq jours ; cette seconde délibération ne peut intervenir que huit jours après réception des observations du commissaire, mais, pour les collectivités, l'intervention du commissaire n'entraîne pas, comme pour l'Etat, la soumission de la décision attaquée à l'appréciation d'une autorité pouvant statuer.

La réglementation de l'actionnariat des communes fixée par la loi de 1919 et le décret de 1931 diffère sensiblement des prescriptions incluses dans les décrets du 28 décembre

1926 et du 17 février 1930 ; aucune limite n'est apportée aux participations communales par rapport au capital total ; elles sont autorisées par décret simple et non par décret rendu en Conseil d'Etat ; enfin, les conditions de recrutement des délégués sont très larges puisqu'il suffit qu'ils soient électeurs sans même qu'ils le soient nécessairement dans la commune participante.

Les participations financières n'ont pas pris le développement qu'escomptaient les auteurs de la loi de 1919, pour plusieurs raisons : d'une part, les industriels ont su trouver la masse importante de capitaux qu'exigeait l'aménagement des cours d'eau ; en second lieu, les participations financières, ne pouvait être accordées que pour les aménagements ayant pour effet d'améliorer les conditions d'utilisation agricole du cours d'eau ou de régulariser son régime, n'étaient à envisager que pour les grands réservoirs ; après avoir pris la forme de subventions à fonds perdus, dans quelques cas, le concours de l'Etat se manifeste actuellement soit par des avances en capital, contre remise d'obligations, soit surtout par un certain nombre d'annuités remboursables à taux réduit ou même sans intérêt ; pour des participations qui ne relèvent pas de l'économie mixte, les ministres des finances et des travaux publics décident, après avis du Conseil supérieur de l'électricité ; la loi de finances, pour l'exercice 1937 (Ministère des travaux publics, chapitre 95) prévoit 8.700.000 francs au titre des avances ou subventions aux entreprises de forces hydrauliques.

De 1917 à 1935, pour ces entreprises (15), l'Etat a avancé, en capital ou en annuités, 316 millions ; ces quinze entreprises ayant coûté environ 1.500 millions, le concours de l'Etat représente à peu près 20 % du total ; ces entreprises forment 10 % de la puissance des usines en service, thermiques et hydrauliques, et 30 % du volume des réservoirs en service ou en construction.

Les investissements de l'Etat dans les entreprises dont

il est actionnaire et administrateur ont atteint 12 millions seulement (1).

Parmi les entreprises mixtes qu'a suscitées la loi de 1919, on peut citer Les Forces Motrices du Rhin, l'Union Hydroélectrique Armoricaïne (2), l'Union Hydroélectrique, l'Energie de la Moyenne Dordogne, etc., société financière pour l'industrie (station maréo-motrice de l'Aber Vrach ; l'Etat est obligataire des sociétés Hydroélectrique de la Diège, des Forces Motrices de la Haute Creuse, des Forces Motrices de la Truyère, etc.

Le concours financier apporté par l'Etat à ces entreprises, comme actionnaire ou obligataire n'a pas été étranger à la crise de surproduction qui s'est manifestée dans l'industrie de la production d'électricité ; actuellement l'énergie excédentaire peut encore se chiffrer à plusieurs milliards de KWH par an ; grâce à cette aide, la production hydraulique a dépassé la production thermique ; des critiques se sont élevées contre cette politique dont les inconvénients sont finalement supportés par le consommateur sous forme d'élévation des tarifs.

Quoi qu'il en soit, la collaboration de l'Etat et des éléments privés à l'intérieur des entreprises s'est déroulée sans heurts, malgré l'absence de pouvoirs spéciaux réservés aux délégués de la Collectivité, et malgré le caractère minoritaire de la plupart des participations publiques ; la raison doit sans doute en être cherchée dans le contrôle extérieur administratif, préventif et postérieur, technique et financier, que la Collectivité exerce déjà sur ces sortes d'entreprises en sa qualité de pouvoir concédant ; la participation est un moyen d'exercer un droit de regard plutôt que de coopérer effectivement à la gestion.

(1) Chiffres produits dans le rapport de M. GENISSIEU à la Conférence mondiale de l'Energie de Washington de 1936. *Revue Générale de l'Electricité*, 13 février 1937, p. 209-223.

(2) Sur un capital de 32 Mns, l'Etat possède 3 Mns, les départements des Côtes-du-Nord et du Morbihan, chacun 2 Mns, la ville de Lorient 1 Mn. En outre, l'Etat a donné une subvention de 1,5 Mn ; il est de plus obligataire pour 4,7 Mns et les départements pour 6,3 Mns.

Dans l'industrie du transport de l'énergie, l'Etat a cherché au contraire à constituer, sous l'apparence de sociétés, de véritables régies.

SECTION II

LES PARTICIPATIONS DANS LES ENTREPRISES DE TRANSPORT DE L'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE

La loi de 1919 a favorisé l'utilisation des forces hydrauliques ; elle n'aurait eu aucun résultat réel si l'Etat n'avait cherché parallèlement à organiser l'industrie du transport de l'énergie ; le développement des moyens de production appelait nécessairement un accroissement correspondant des moyens de transport ; les entreprises de transport sont en général des sociétés concessionnaires, mais, de même que pour les entreprises de production, l'Etat a cherché à intervenir dans ces entreprises suivant des modalités lui permettant d'assurer un contrôle plus strict sur le fonctionnement du service qu'avec le système de la concession. Deux lois ont matérialisé ce désir : l'une s'appliquant à un objet particulier, l'autre tendant à organiser sur un plan général l'exploitation des réseaux de transport de l'énergie (1).

§ 1^{er}. — *Loi du 11 août 1920. — Les Régions libérées*

Cette loi a eu pour objet de remédier à des circonstances exceptionnelles nées de la guerre ; au lendemain de celle-ci, il fallait en effet reconstruire dans les régions libérées les centrales de production et créer le réseau de transport et de distribution nécessaire pour la répartition de

(1) Plusieurs fois, notamment pendant la guerre, a été lancée l'idée de la constitution d'un réseau national de transport et de distribution de l'énergie ; en 1916, M. de Castelnau, député, déposa une proposition de loi tendant à la création de cinq grands réseaux, correspondant aux cinq grands fleuves français ; chacun de ces réseaux devait être géré par une société concessionnaire à laquelle l'Etat devait apporter son concours financier. Cette proposition échoua, mais l'idée resta d'organiser les réseaux de transport de l'énergie comme un service public ordinaire de transports.

l'énergie produite. La loi de 1920 autorisa la création et l'exploitation, dans des conditions spéciales, de ce réseau.

La construction doit être entreprise soit par l'Etat seul, soit avec l'aide des collectivités et des entreprises concessionnaires intéressées de production et de distribution d'électricité.

L'exploitation doit être le fait de sociétés d'économie mixte : l'Etat se trouve associé avec les usagers, producteurs et distributeurs dans la gestion de ces sociétés.

Un règlement d'administration publique du 28 mars 1923, pris en application de la loi approuva les conventions passées par l'Etat avec les sociétés privées en vue de créer deux sociétés mixtes : « Société de Transport d'Énergie Electrique du Nord », et « Société de Transport d'Énergie Electrique de l'Est ». Ces sociétés exploitent en régie intéressée des réseaux construits par l'Etat ; leur capital est variable ; peuvent seuls y souscrire l'Etat et les producteurs d'énergie qui peuvent fournir, à titre permanent, au moins 5.000 Kw.

Fixé à 200.000 francs et divisé en 200 actions de 1.000 francs, le capital de chacune des deux sociétés est détenu, dans la proportion des deux cinquièmes, par l'Etat (80 actions) ; en cas d'augmentations de capital ultérieures, l'Etat peut toujours souscrire de façon à maintenir sa participation à ce niveau.

Cette proportion des deux cinquièmes est aussi celle de la représentation au conseil d'administration des sociétés. Ne peuvent être délégués de l'Etat les parlementaires ni les fonctionnaires qui ont contribué à l'établissement de conventions passées par l'Etat avec les sociétés et n'ont pas cessé leurs fonctions depuis cinq ans au moins. Les délégués aux assemblées et dans le conseil n'ont pas besoin d'être personnellement actionnaires car le véritable administrateur est l'Etat.

Les bénéfices de chaque société sont d'abord affectés au service des capitaux investis par l'Etat pour la construction du réseau : intérêt cumulatif de 6 % et amortissement en 75 annuités.

Ces sociétés ne peuvent faire des conditions différentes aux divers usagers du réseau ; elles ne sont obligées d'accepter de nouveaux contrats que sur la demande du Ministre des Travaux Publics et pour une puissance d'au moins 5.000 Kw.

L'Etat a investi environ 180 millions de francs dans ce réseau, qui comporte des lignes dont la tension varie de 30.000 à 150.000 volts.

Seules les conditions particulières de financement et de gestion marquent pour les deux sociétés exploitant le réseau, une différence avec les sociétés ordinaires concessionnaires de lignes de transport d'énergie ; la loi spéciale n'a pas eu pour objet de modifier le régime administratif des concessions dans les Régions libérées, mais seulement d'accélérer les opérations de reconstruction indispensables (1).

Au contraire, la loi du 19 juillet 1922 vise à réformer le régime des entreprises de transport de l'électricité ; elle a, théoriquement du moins, une portée générale.

§ 2. — *Loi du 19 juillet 1922*

Cette loi, complément de celle de 1919 a pour but d'organiser, sous le contrôle de l'Etat, l'interconnexion des centrales de production entre elles et avec les centres de consommation, de façon à utiliser au mieux les différences des régimes hydrographiques des bassins français ; de plus, l'interconnexion des centrales hydrauliques avec les centrales thermiques installées près des houillères du Centre et du Midi de la France, devait donner à l'ensemble du système une souplesse et une sécurité qu'il n'avait pas avant. Cet objet est contenu dans l'art. 3 bis de la loi « assurer une utilisation plus complète et une meilleure répartition de l'énergie électrique, qu'elle provienne d'usines thermiques ou hydrauliques ».

(1) Voir *Journal Officiel* : 1920, page 12.174 (Loi de 1920) ; 1923, p. 3.495 (Décret de 1923) ; voir aussi DUPRÉ LA TOUR, *Régime juridique des Lignes de transport d'Energie à haute tension*, pages 205-207.

Les réseaux qui devaient permettre de réaliser ces vues, appelés réseaux collectifs, possèdent certains privilèges.

La loi de 1922 réserve à l'Etat et à des organismes collectifs spéciaux, le droit de construire et d'exploiter des réseaux collectifs de transport de l'énergie. L'Etat n'a pas un monopole mais une simple possibilité.

Les organismes collectifs spéciaux sont des entreprises d'économie mixte, constituées sous l'égide de l'Etat et comprenant, outre l'Etat, les départements, les communes, les services publics (chemins de fer), des producteurs et au besoin, des distributeurs d'énergie d'une même région. L'Etat peut obliger ces collectivités publiques et ces entreprises privées à participer à l'organisme collectif régional ; la loi a prévu des moyens de coercition que l'Etat peut employer contre les distributeurs, transporteurs ou producteurs qui refuseraient leur concours : leurs installations peuvent être rachetées ou, s'il y a impossibilité juridique pour ce rachat, l'Etat pourra exproprier.

Les Chambres de commerce et les conseils généraux doivent être consultés en cas de constitution d'organismes collectifs ; ils représentent les consommateurs ; les organismes collectifs exploitent sous le régime de la concession ; ils perçoivent uniquement un péage et non un prix de vente ; le péage est fixé dans le cahier des charges. Les organismes collectifs bénéficient naturellement des mêmes avantages que les simples concessionnaires pour la construction de leurs ouvrages.

Les réseaux collectifs sont dotés d'un monopole pour le transport de l'énergie dans la région dans laquelle ils ont été créés : producteurs et distributeurs sont tenus de les emprunter et les autorisations administratives demandées par les entreprises nouvelles ne doivent pas faire double emploi avec les réseaux collectifs.

Ayant précisé le caractère exceptionnel de ces organismes collectifs, il convient d'en apprécier les résultats positifs ; ceux-ci sont nuls car la réglementation par décret rendu en Conseil d'Etat, prévue par la loi de 1922, des conditions dans lesquelles devait se réaliser le concours de

l'Etat, n'a pas vu le jour. La loi de 1922 avait réservé à l'Etat le droit de désigner des délégués dans le Conseil d'administration des organismes collectifs et un règlement d'administration publique devait fixer le nombre de ces délégués, l'étendue de leurs pouvoirs et les conditions de leur recrutement ; si ces organismes avaient vu le jour, ils auraient donc été incontestablement d'économie mixte.

Ne faut-il pas déduire de la non parution des décrets de réglementation pratique, le peu de valeur réelle de l'organisation fixée dans ses grandes lignes par la loi de 1922 ? Sans doute car c'est devant les réalités que les systèmes s'apprécient ; il faut donc admettre que la création de ces organismes s'est heurtée à de grandes difficultés ; c'est ce que reconnaissait un haut fonctionnaire (1) en disant qu'ils étaient « trop compliqués à créer et à gérer » ; la principale opposition a dû venir des Industriels et des collectivités publiques régionales qui n'ont pu admettre de voir l'Etat s'assurer la prépondérance dans la gestion d'entreprises d'une branche industrielle dans laquelle l'initiative privée, sous le contrôle de la collectivité, a su se discipliner suffisamment pour réaliser rapidement des tâches importantes d'intérêt général ; le législateur a d'ailleurs reconnu les services rendus par l'industrie privée puisque une loi de 1931 a décidé que tout concessionnaire de transport pourrait bénéficier de l'aide financière de l'Etat, tandis qu'auparavant, cette aide n'était prévue qu'en faveur des organismes collectifs (annuités remboursables sans intérêt — budget de 1937 : 8.179.000 francs) ; cependant, l'intérêt économique de ces organismes régionaux n'est pas douteux ; la concentration des moyens de production aurait en effet permis d'abaisser les prix de revient ; aussi bien cette organisation sur de larges bases financières et industrielles a-t-elle été réalisée par les groupes financiers qui, disposant de grands moyens d'action, ont réalisé un système cohérent, logique et à larges vues,

(1) Rapport de M. GENISSIEU, ingénieur en chef du Service central des Forces hydrauliques et des Distributions d'énergie électrique au Ministère des Travaux Publics, déjà cité. *RGE*, page 218,

d'interconnexion, sans intervention directe de l'Etat, mais sous son contrôle administratif, technique et financier.

En résumé, si, dans de nombreux pays, les industries de la production, du transport et de la distribution de l'électricité ont constitué un terrain éminemment favorable au développement de l'économie mixte, on aperçoit en France, dans ce sens, surtout une tendance législative, mais elle n'a pas donné de résultats bien importants en raison du désir de l'Etat de prendre une place prépondérante dans ces entreprises et de la volonté des industriels et des petites collectivités publiques de s'opposer à cette nouvelle forme de l'étatisme ; d'autre part, au point de vue technique, ces branches de la production étaient et sont encore en pleine et rapide évolution, ce qui a fait craindre, non sans raison, que la création de sociétés, dont l'Etat posséderait la majorité du capital et qui présenteraient par conséquent certains inconvénients des entreprises purement publiques, n'ait pour conséquence de freiner les progrès techniques ; l'administration, plus proche des réalités, n'a pas aidé au développement des participations de l'Etat dans les entreprises électriques ; c'est pourquoi le concours financier et administratif de l'Etat s'est effectué dans un grand nombre de cas sous une autre forme que l'actionnariat.

Il convient d'ailleurs de signaler que le point de vue technique n'a pas été le seul obstacle ; il y a aussi le point de vue commercial ; en effet, les participations de l'Etat ou des autres collectivités publiques se sont développées surtout dans les entreprises hydro-électriques ; les pouvoirs publics, suivant une politique trop abstraite, ont cherché à accroître la production hydraulique ; le résultat de cette action a été une surproduction qui, si le rythme actuel de l'accroissement normal de la consommation se maintient, ne cessera pas avant 1940. Sans le concours et la pression de l'Etat, les producteurs n'auraient pas accru l'équipement national hydraulique dans une proportion si excessive ; la crainte d'une insuffisante rémunération des capitaux investis les aurait arrêtés ; c'est pourquoi certains industriels reprochent aux entreprises d'écono-

mie mixte en matière électrique, une certaine méconnaissance du prix de revient, affirmation qui paraît d'ailleurs assez discutable.

Quelles perspectives sont offertes à l'économie mixte dans la branche de l'électricité ? Une réponse à cette question est évidemment fonction de l'évolution politique, la politique augmentant chaque jour davantage son emprise sur l'économie, principalement en ce qui concerne les industries clés dont fait partie l'électricité ; le mot de nationalisation revient de plus en plus souvent sans que soient bien précisés le but et les modalités de l'opération ; aucune objection technique n'étant élevée contre la gestion des sociétés électriques privées, il semble que les raisons qui poussent certains partis à demander la nationalisation soient surtout d'ordre financier et administratif ; ces partis entendent réserver à la collectivité une part importante, sinon la totalité des profits que fait apparaître l'exploitation des services publics de distribution et d'autre part, mettre la collectivité à même d'exercer un contrôle interne et immédiat sur l'administration des sociétés exploitantes, ou plutôt d'avoir un droit de regard permanent sur tous les aspects de la gestion de ces sociétés. Si tel est le but cherché, et on ne saurait concevoir pour ce service public industriel une exploitation en régie, la formule de l'économie mixte pourrait évidemment permettre de le réaliser ; le choix des modalités devrait être fait de telle façon que l'équilibre financier des sociétés ne soit pas compromis car le consommateur supporterait finalement la charge d'un déséquilibre ; l'intérêt fondamental du système consisterait d'ailleurs non dans des participations qui seraient onéreuses pour les collectivités mais dans le droit pour l'Etat de déléguer des représentants dans les Conseils d'administration des sociétés les plus importantes, de celles qui sont à la tête des groupes industriels dans l'électricité. Cette caution morale apportée à la gestion des entreprises d'une des branches les plus importantes de l'industrie suffirait, croyons-nous, pour écarter des projets

chimériques et les illusions dangereuses que certains partis fondent sur la nationalisation.

Quoi qu'il en soit, il ne s'agit que d'un avenir hypothétique ; il convient au contraire d'attacher plus d'importance et d'étudier de plus près les lois récentes qui ont réalisé la nationalisation de certains établissements des industries de guerre.

CHAPITRE IV

LA NATIONALISATION DES INDUSTRIES DE GUERRE

La loi du 11 août 1936 autorisant l'Etat à exproprier sous certaines conditions et à placer sous son contrôle les entreprises se livrant à la fabrication ou au commerce du matériel de guerre, a donné naissance à des sociétés mixtes d'un genre nouveau en France.

Nous examinerons les motifs invoqués à l'appui de cette loi, ses dispositions et celles des décrets pris pour son application; enfin, nous apprécierons les premiers résultats.

Il semble que ce sont surtout des préoccupations politiques qui ont motivé le vote de la loi; cependant, le gouvernement a appuyé son projet de quelques autres considérations.

La fabrication des armements est un véritable service public, étroitement rattaché à la défense nationale ; l'Etat ne doit donc pas laisser aux initiatives privées le soin de juger de la quantité des stocks à conserver, des fabrications à lancer, etc..., de plus, le démarrage des industries de guerre doit être instantané en cas de conflit et la mobilisation doit être préparée et mise au point par l'Etat.

Sur un autre plan, il a paru immoral que des bénéfices puissent être réalisés par des particuliers sur les fabrications d'armements et dangereux que ces particuliers puissent avoir un intérêt à voir éclater des conflits internationaux ; d'ailleurs, il a semblé que la nationalisation était une étape sur la voie de l'internationalisation.

En dehors de ces considérations officielles, il n'est pas impossible qu'en nationalisant les entreprises d'armement, le gouvernement ait voulu préparer la nationalisation de l'industrie métallurgique qui est intimement liée aux industries de guerre (1).

Deux sortes de mesures sont prévues par la loi : la nationalisation, opération facultative pour le gouvernement et que celui-ci ne pourra plus imposer aux entreprises après le 31 mars 1937 ; le contrôle qui doit être établi obligatoirement sur toutes les entreprises non nationalisées.

Pratiquement, le gouvernement ne nationalise que les entreprises dans lesquelles les fabrications nécessitent la spécialisation des outillages et des installations ; encore est-il loin d'avoir nationalisé toutes les entreprises de cette catégorie.

Pour nationaliser une entreprise, en totalité ou en partie, le gouvernement est autorisé jusqu'au 31 mars 1937 à exproprier par décret. La question se pose alors de savoir comment seront exploitées ces nouvelles entreprises d'Etat ; deux modalités ont été prévues : gestion directe et sociétés nationales ; cette dernière modalité seule nous intéresse.

L'organisation de ces sociétés nationales a fait l'objet de deux décrets : celui du 16 janvier 1937 (J.O. 19) s'applique aux entreprises de constructions aéronautiques ; celui du 26 janvier 1937 (J.O. 27) concerne toutes les autres usines de guerre.

Traits communs des deux régimes : Les participations de l'Etat dans ces sociétés sont réalisées par décret contre-signé du Ministre des Finances et des Ministres intéressés ; elles s'appliquent à des entreprises dans lesquelles l'importance relative des fabrications ou du commerce du matériel de guerre, justifie l'opération. Elles ne peuvent être

(1) Peuvent être nationalisées ou soumises au contrôle de l'Etat, non seulement les entreprises se livrant à la fabrication ou au commerce des matériels de guerre mais les entreprises susceptibles d'effectuer ces fabrications.

effectuées que dans la limite des crédits budgétaires et des expropriations.

L'Etat ne peut intervenir financièrement que dans des sociétés anonymes ; les entreprises vivant sous un autre régime doivent se transformer en sociétés anonymes. Trois modalités sont prévues pour les participations : rachat amiable d'actions, souscription à une augmentation de capital, apport de biens expropriés ; cette dernière modalité sera évidemment la plus appliquée.

Les sociétés nationales sont soumises aux prescriptions du décret-loi du 30 octobre 1935 et des décrets des 17 et 18 août 1936 (contrôle des entreprises d'armements). Les conditions d'exercice des pouvoirs de gestion et de contrôle sont précisées dans le décret autorisant la participation et dans les statuts de la société. L'Etat est représenté dans les assemblées ; le nombre de voix dont il y dispose est fixé par les lois sur les sociétés et les statuts.

Les différences : Le décret du 27 janvier concerne les sociétés dans lesquelles la participation de l'Etat est inférieure aux deux tiers du capital ; le décret du 16 janvier s'applique aux autres sociétés nationales ; le régime de ces sociétés mixtes comporte donc des différences profondes :

a) *Décret du 27 janvier :* entreprises dans lesquelles la participation de l'Etat *peut* être minoritaire, où des garanties doivent donc être prévues :

Les statuts de la société doivent réserver au moins deux postes d'administrateur à l'Etat, dont l'un au délégué du Ministre des Finances ; ce délégué a droit de vérifier sur pièces et sur place tous documents, comptes, écritures et bilans ; l'autre délégué de l'Etat est un technicien, qui représente les ministres intéressés, sans avoir les droits de contrôle du délégué financier ; les administrateurs d'Etat ont les mêmes droits et pouvoirs que les administrateurs privés ; l'Etat est représenté dans le Comité de Direction et les autres organismes analogues.

L'agent chargé du contrôle financier de la société (décret-

loi de 1935), est convoqué à toutes les séances de tous les organes de gestion de la société ; il a les pouvoirs les plus étendus d'investigation sur pièces et sur place. En outre, il peut s'opposer aux décisions du Conseil d'administration contraires à l'indépendance de la société, aux intérêts financiers et aux droits de l'Etat, à la politique générale du gouvernement et aux dispositions légales et réglementaires en vigueur. La décision attaquée ne peut être exécutée qu'en vertu d'une sentence d'arbitrage (dont les cas d'application et la procédure doivent être déterminés par le décret d'autorisation et les statuts), ou après une seconde délibération prise après réception des observations du ministre et dans un délai de quinze jours, si le ministre n'a pas pris position.

Il est à remarquer que certaines des garanties dont s'est entouré l'Etat font double emploi avec celles que prévoit le décret-loi de 1935.

b) *Décret du 16 janvier* : l'Etat possède au moins les deux tiers du capital de la société ; il est ainsi garanti contre toute éventualité ; c'est pourquoi c'est la législation commerciale qui s'applique purement et simplement ainsi que le décret-loi de 1935. Les conditions particulières dans lesquelles sont réalisées les participations financières et la représentation de l'Etat, sont fixées par le décret d'autorisation et par les statuts.

Tandis que le décret du 26 janvier n'a pas encore reçu d'application, l'autre régit déjà plusieurs sociétés, les sociétés nationales de constructions aéronautiques S.N.C.A.

Six S.N.C.A., englobant la plupart des sociétés de construction d'avions, ont été créées ; la répartition des usines entre ces sociétés a été faite sur un plan géographique, ainsi que l'indiquent les noms des différentes S.N.C.A. : « Ouest », « Sud-Ouest », « Nord », « Sud-Est », « Centre », « Sud ». La constitution des S.N.C.A. doit coûter au total 650 millions, dont 450 millions pour l'Etat en supposant qu'il prend des participations de 70 % du capital ; les crédits budgétaires affectés au Ministère de l'Air pour ces

opérations atteignent 200 millions (contre 50 millions à la Marine et 200 millions à la Guerre).

Les constructeurs les plus importants ont été nommés administrateurs-délégués des S.N.C.A. ; ils sont révocables *ad nutum* par le Ministre.

Seules les entreprises fabriquant en série des avions militaires sont nationalisées ; les organismes d'études et de création des prototypes restent libres, qu'il s'agisse de sociétés privées ou des S.N.C.A. ; chaque S.N.C.A. comprend en effet des usines de construction en série et un bureau d'études ; un système spécial de redevances et de primes permet de conserver à l'intérieur de ces bureaux l'esprit d'émulation et le goût de l'initiative et du risque qui y régnaient auparavant.

Un comité de coordination présidé par le Ministre ou son délégué et composé des dirigeants des S.N.C.A., traite des questions communes : main-d'œuvre, matières premières, répartition des commandes entre les S.N.C.A.

En ce qui concerne les moteurs d'avion, la constitution de trois sociétés nationales est envisagée, suivant les mêmes principes et modalités que pour les S.N.C.A.

Il est difficile d'émettre des appréciations sur des organismes aussi récents ; il convient d'attendre les premiers résultats pratiques. La constitution des S.N.C.A. a soulevé des problèmes délicats d'expropriation, de groupement, de financement, etc... ; il semble que les constructeurs privés aient été satisfaits des conditions que leur a faites l'Etat, puisque leur concours financier est envisagé pour la souscription de la fraction des S.N.C.A. attribuée aux particuliers. A ce point de vue, il est probable qu'ils exigeront certaines garanties, car, si l'Etat est intéressé au moins pour les deux tiers dans les bénéfices des S.N.C.A., il est intéressé à 100 % comme acheteur.

La constitution des S.N.C.A. permet de réaliser plus rapidement la décentralisation géographique qui est nécessaire du point de vue de la défense nationale et que l'Etat a cherché vainement à réaliser dans un régime de liberté, à l'aide de primes et de subventions ; d'autre part, le nom-

bre réduit des entreprises supprimera les abus d'une concurrence dont l'Etat payait finalement les frais et permettra également la concentration des moyens d'exploitation.

La mainmise de l'Etat sur une industrie en évolution comporte cependant de grands inconvénients ; la fonctionnarisation est à craindre ; d'autre part, l'entière autorité du Ministre sur les S.N.C.A. n'est pas un mal à condition qu'il y ait une certaine stabilité gouvernementale et que les programmes ne soient pas bouleversés au gré des événements politiques.

Quoi qu'il en soit, les S.N.C.A. constituent un type intéressant et nouveau d'entreprise ; mais étant donné l'omnipotence de la Collectivité et l'absence de garanties au profit des particuliers, la collaboration se restreint au plan technique et paraît instable ; les S.N.C.A. ne sont pas de véritables sociétés d'économie mixte ; elles en présentent les caractères formels, mais ne satisfont pas aux conditions de fonds (1).

(1) Voir sur la Nationalisation dans l'industrie aéronautique :
Journal du Commerce, 2 juillet 1936 : Nationalisation et non étatis.
L'Usine, 10 décembre 1936, 14 janvier et 4 février 1937.
Les Ailes, 21 et 28 janvier 1937.

Supplément au *Bulletin Quotidien*, février 1937 : La Nationalisation des Usines de Guerre.

CHAPITRE V

LES PARTICIPATIONS DES OFFICES

Les participations des Offices sont relativement plus nombreuses et plus importantes que celles de l'Etat et des autres Collectivités, parce que le Parlement ne les contrôle pas préventivement et les Offices tendent à pratiquer la même politique d'interprétations financières que les trusts privés.

Les cinq offices qui ont pratiqué le plus largement l'actionnariat sont :

L'Office National de Navigation — ONN,
L'Office National des Combustibles Liquides — ONCL,
Les Mines Domaniales de Potasse,
Les Chemins de fer de l'Etat (Ouest et Alsace-Lorraine).

§ 1. — *L'O.N.N.*

L'ONN, institué par l'article 67 de la loi de Finances de 1912 a été réorganisé récemment par le décret du 3 novembre 1936 (J.O. 18).

C'est un établissement public, de caractère industriel et commercial ; son objet est triple ; c'est un organisme d'information, d'étude et d'exécution. A ce dernier point de vue, il peut assurer toutes exploitations, soit directement, soit en association et prêter son concours financier pour les travaux d'exécution des voies navigables.

Jusqu'à la guerre, sa mission et ses ressources ont été très modestes. Pendant et après la guerre, il fut chargé d'exploiter le matériel de l'Etat et le matériel livré par l'Allemagne. Sa mission prit alors une grande importance

et ses participations se développèrent d'autant plus qu'elles faisaient l'objet d'un contrôle insuffisant.

Les sociétés dans lesquelles l'Office intervient comme actionnaire sont les suivantes :

Compagnie Générale de Navigation du Rhin, GGNR, fondée au capital de 15 millions, dont 4,9 attribués à l'ONN en représentation de ses apports (remorqueurs et installations fixes remis par l'Allemagne en vertu du Traité de Versailles, a. 357). L'ONN a, en tout état de cause, 35 % des voix aux assemblées ; il nomme un tiers des membres du Conseil d'administration ; les 4/5 des administrateurs doivent être Français. Les conditions de cette participation, dont certaines étaient illégales, ont été fixées par le décret du 25 mars 1924.

Compagnie Générale de Traction sur les Voies Navigables, CGTVN, créée en 1926, au capital de 6 millions, dont 3 millions sont souscrits par l'Office qui nomme le tiers des administrateurs.

Traction du Nord, capital un million, dont 0,6 à l'ONN.

Traction de l'Est, capital 6 millions, dont 2 millions à l'ONN.

Traction Marne et Meuse, capital 600.000 francs, dont 360.000 à l'ONN.

Société Française de Navigation Rhénane.

Société Française de Navigation Danubienne.

Société Française de Remorquage sur le Rhin.

Les taux et modalités des participations sont très variables, de même que les systèmes de représentation, ce qui motiva des observations de la Cour des Comptes (1) ; le décret-loi de 1935 est venu remédier à cet excès d'empirisme ; d'autre part, le décret du 3 novembre 1936 soumet à l'autorisation expresse du Ministre des Travaux Publics, toutes les délibérations du conseil d'administration tendant à la prise de participations dans des sociétés privées.

(1) « L'accomplissement d'une telle œuvre n'était pas incompatible avec l'observation des principes essentiels de notre droit public et ne nécessitait pas l'emploi de procédures particulières. » (Rapport public, 1931.)

Il convient de signaler que ces participations, parfois inévitables, ont rendu de grands services ; elles ont allégé d'autant les efforts financiers que devaient accomplir les pouvoirs publics et contribué à développer rapidement en France la traction mécanique sur les voies navigables.

§ 2. — *Les Mines Domaniales de Potasse*

Les Mines Domaniales de Potasse ont vécu sous un régime provisoire de 1924 à 1937 ; ce n'est en effet qu'en janvier 1937 qu'une loi est venue leur donner une organisation définitive.

Les Mines Domaniales présentent un double intérêt du point de vue des sociétés d'économie mixte : d'une part, leurs participations sont importantes, d'autre part, les particuliers interviennent dans l'Office lui-même.

En effet, l'Office exploite des mines qui étaient, avant la guerre, la propriété de capitalistes allemands et français : sur 100 kuxes, 645 appartenaient à des Français et 1002 au Reichsland ; un autre groupe de mines, financé par des capitaux français, a donné naissance à la Société Kali Sainte Thérèse.

Après le rachat par l'Etat, en 1924, de parts séquestrées, les autres kuxes ne furent pas remboursées ; la loi de 1937 a attribué aux porteurs français de kuxes, 7 % des bénéfices nets de l'Office et le droit de nommer un représentant au Conseil d'administration ; cependant l'influence de ces éléments privés sur la gestion de l'Office est tellement faible qu'il n'y a pas lieu de parler de collaboration.

Les Mines Domaniales jouent un rôle important sur le marché national et international des potasses ; elles ont été amenées à créer, en association avec Kali Sainte Thérèse, une sorte de comptoir des ventes : la « Société Commerciale des Potasses », société à responsabilité limitée, au capital de un million, divisé en 10.000 parts dont 7.255 aux Mines Domaniales et le reste à Kali ; la société est administrée par un gérant unique ; le Comité de contrôle comprend dix membres dont cinq pour les Mines Domania-

les et cinq pour son associé ; les recettes nettes de la société ont atteint 364 millions en 1927 ; la société vivait sous un régime de liberté absolue ; ainsi des sommes considérables, composées en majorité de deniers publics, étaient soustraites à l'exercice de tout autre contrôle que celui des associés.

La loi de 1937 a modifié cet état de choses ; les attributions de la Société Commerciale sont reprises par un Comptoir des Ventes, qui groupe tous les producteurs et joue le rôle de régulateur, sous l'autorité du Ministre.

La Société Commerciale des Potasses a pris des participations dans les sociétés suivantes, en association avec le Syndicat allemand des potasses du bassin de Stassfurt :

Société Franco-Allemande du Syndicat de la Potasse au Danemark,

Société des Produits Chimiques du Limburg,

Société Tchécoslovaque.

Les Mines Domaniales elles-mêmes sont actionnaires de nombreuses sociétés de recherches et d'exploitation minière, de produits chimiques, de navigation, de transports, d'HBM, etc., mais généralement pour des sommes minimales ; le total ne dépasse pas 2 millions au 31 décembre 1927 ; certaines de ces sociétés sont déjà des sociétés mixtes, notamment du fait de la participation de l'ONN ; ce sont des opérations de placement de fonds et non de véritables participations.

La loi de 1937 pose en principe que les Mines Domaniales ne peuvent participer qu'à des entreprises présentant un intérêt pour le développement de leur exploitation ; encore doivent-elles y être autorisées par un décret rendu sur la proposition des Ministres des Travaux Publics, des Finances et du Commerce ; ainsi, le développement excessif des participations n'est plus à craindre.

§ 3. — *L'ONCL*

L'Office National des Combustibles Liquides, créé par décret en 1925, a reçu sa consécration légale dans la loi

de finances de 1926. Cet Office a été amené à prendre en charge, en tout ou en partie, les participations que l'Etat s'est réservées dans la Compagnie Française des Pétroles et dans la Compagnie Française de Raffinage ; un décret-loi du 30 octobre oblige l'ONCL à consacrer au rachat de ces participations (plus de 250 Mns) certaines ressources particulières.

En outre, l'ONCL s'est associé avec des collectivités coloniales pour constituer des syndicats de recherches de pétrole : Tunisie, Madagascar, AOF, AEF, Gabon, et surtout Maroc, en collaboration avec le Bureau Minier Chérifien ; il détient une part importante du capital des deux plus grandes sociétés pétrolières du Maroc.

Enfin, il a donné son appui financier aux sociétés de recherches scientifiques et industrielles concernant les carburants synthétiques ; c'est ainsi qu'il participe à la Société Nationale de Recherches pour le Traitement des Combustibles liquides créée en 1924, à la Société des Carburants synthétiques des Mines de Béthune et à la Compagnie Française des Essences synthétiques ; ces deux dernières sociétés ont été constituées par l'ONCL en participation avec la Compagnie des Mines de Béthune, la Compagnie Française de Raffinage et d'autres sociétés ; l'Etat délègue auprès d'elle deux commissaires du gouvernement, dont l'un est le contrôleur financier de l'ONCL.

L'action de l'ONCL est extrêmement importante ; c'est cet office qui est à la tête de notre groupe national du pétrole ; ses participations lui permettent d'exercer discrètement l'influence qui lui revient ; son caractère officiel ne l'empêche pas de maintenir des relations normales avec les trusts, en fonction des services qu'ils peuvent nous rendre.

§ 4. — *Les chemins de fer de l'Etat*

Ces Offices économiques n'ont pas échappé à la tendance générale ; les chemins de fer de l'Ouest et d'Alsace-

Lorraine sont intervenus à des titres et pour des motifs divers dans les sociétés privées (1) :

a) Sociétés fournissant les réseaux : Société des Consommateurs de Pétrole, Consortium Forestier et Maritime des Grands Réseaux français ;

b) Sociétés d'objet connexe : Société d'Exploitation des Wagons frigorifiques du Réseau de l'Etat (1,59 sur 2 Mns), Société des Docks frigorifiques du Havre (1,4 sur 6 Mns), Société Française de Transports et Entrepôts frigorifiques (1,7 sur 40 Mns) ;

c) Société de Constructions immobilières pour les agents : Société immobilière des Chemins de fer de l'Etat (25,983 sur 28 Mns), Société immobilière des Chemins de fer d'Alsace (1,25 sur 5 Mns), Société Coopérative « La Maison du Cheminot à Metz » ;

d) Sociétés de Transports routiers : Société auxiliaire des Transports de l'Ouest et du Sud-Ouest (SATOS) 8 millions sur 12, Société auxiliaire des Transports d'Alsace-Lorraine (SATAL).

Le développement de ces participations met en lumière les avantages de rapidité, d'efficacité et de souplesse qu'elles offrent sur les méthodes des entreprises publiques ; ce développement n'était pas sans comporter des dangers jusqu'aux deux décrets-lois qui ont réglementé l'organisation des sociétés d'économie mixte, insuffisamment d'ailleurs, l'autre les engagements directs et indirects des Offices.

Actuellement, le contrôle qui pèse sur les offices paraît suffisant ; il convient de ne pas l'alourdir exagérément, sinon les offices, et derrière eux l'Etat dont ils ne sont que le prolongement, perdraient le bénéfice d'interventions qui, pour la quasi totalité, ont été motivées par l'intérêt général ou même par un intérêt national puissant.

(1) Voir *Revue politique et parlementaire*, 1933, article déjà cité : Les participations financières de l'Etat.

CHAPITRE VI

LES SOCIÉTÉS COLONIALES D'ÉCONOMIE MIXTE

De même que l'Etat et les collectivités publiques métropolitaines, les colonies et gouvernements de pays sous protectorat français sont intervenus par voie de participations financières dans des entreprises privées. Ce mode d'intervention se justifie particulièrement en effet dans les pays neufs, où la mission de la Collectivité n'est pas seulement d'imposer des limites aux activités privées, mais aussi et surtout de soutenir les initiatives individuelles, de les coordonner et de les orienter, au moins dans les débuts de la colonisation.

La formule de l'économie mixte permet à la fois de contrôler et de soutenir. L'actionnariat des colonies s'est développé surtout dans les sociétés de première mise en valeur, c'est-à-dire les sociétés concessionnaires, mines, transports services publics, et dans les banques d'émission. Après avoir passé en revue les principales applications, nous décrirons l'organisation et l'activité d'un organisme spécial : le Bureau de Recherches et de Participations minières au Maroc.

Jusqu'à une date récente, les règlements miniers coloniaux ne prévoyaient pas la possibilité pour les colonies de prendre des participations dans les sociétés minières; actuellement cette possibilité existe dans presque tous les territoires placés sous l'autorité française ; non seulement l'Etat français, les colonies et les organismes publics habilités à cet effet peuvent se livrer à toutes opérations minières, mais ils peuvent prendre dans ce but des participations dans des sociétés privées, à condition d'y avoir

été autorisés dans les formes prévues par les lois en vigueur ; à côté des participations fiscales aux bénéfices peuvent se développer maintenant des participations conventionnelles au capital et aux bénéfices des sociétés minières.

Ces nouvelles possibilités ont été utilisées surtout pour les recherches de pétrole ; les découvertes conduiront sans doute à l'application des mêmes formules aux sociétés d'exploitation.

Celui des gouvernements coloniaux qui est intervenu le plus souvent dans les entreprises privées est le Gouvernement général de l'Indochine : Il possède 8.400 actions sur 42.500 de la « Compagnie des Voies ferrées de Loc Ninh et du Centre Indochinois », il détient en outre 12,5 % du capital de la « Société Indochinoise d'Electricité ». Le gouvernement indochinois est aussi actionnaire d'une société de colonisation, la « Société Française des Nouvelles Hébrides », les Nouvelles Hébrides étant placées sous un régime de condominium anglo-français, c'est un intérêt national qui a motivé l'intervention, sanctionnée par la loi du 15 juillet 1935.

L'Indochine participait en outre au capital de la compagnie « Air-Orient » ; après l'absorption de cette société par la Compagnie Air-France, ses actions ont été transformées en actions d' « Air-France » ; l'Indochine en possède 15.000.

Enfin, le gouvernement général participe au capital de la Banque d'Indochine. Alors que les participations précédentes, et généralement toutes les participations des gouvernements coloniaux ont été autorisées par un simple décret, ce qui explique leur développement, l'intervention financière des Colonies et de l'Etat dans certaines banques d'émission a été réglée par les lois portant renouvellement de leur privilège.

C'est la loi du 31 mars 1931 qui a fait de la Banque d'Indochine une société d'économie mixte. Les négociations entre le gouvernement et la banque ont duré dix ans ; en effet, selon certaines opinions une banque d'Etat

aurait été préférable, mais, d'une part, la puissance de la banque d'Indochine, qui groupe autour d'elle les plus importantes sociétés indochinoises, et la bonne organisation de son réseau d'agences rendaient la concurrence très difficile à soutenir pour une banque d'Etat, d'autre part, il ne paraissait pas désirable de donner à l'Etat directement la mission de répartir le crédit, dans un pays économiquement neuf, mais de civilisation ancienne; les négociations ont abouti à une solution moyenne; la participation de la collectivité au capital de la banque devait lui permettre d'exercer un contrôle interne.

Le capital de la banque fut porté de 72 à 120 millions; la moitié de cette augmentation de capital fut souscrite au pair par l'Etat et la Colonie (80.000 actions de 500 fr. à l'Etat, 40.000 à la colonie). Les particuliers ont encore les $\frac{4}{5}$ du capital. L'Etat nomme six représentants dont le Président, sur un nombre total d'administrateurs pouvant varier entre 14 et 20. Le directeur général doit être agréé par les ministres des Finances et des Colonies. Il est à noter que, du fait de sa participation, l'Etat est devenu co-propriétaire, pour $\frac{1}{5}$ de l'actif de la banque, qui atteignait 400 millions en 1931.

L'intervention financière des Collectivités dans la Banque de l'Afrique Occidentale a été réalisée par la loi du 29 janvier 1929. Le capital est porté de 6 à 35 millions; les territoires sur lesquels s'exerce le privilège d'émission; l'Etat reçoit 7.000 parts bénéficiaires, sans valeur nominale et nomme des délégués, dont le Président au Conseil d'administration.

Enfin, la loi du 22 décembre 1925, qui a créé la Banque de Madagascar, au capital de 20 millions, a autorisé l'Etat à se faire remettre 3.000 parts bénéficiaires, dont les droits sur les bénéfices s'ajoutent aux diverses redevances. Sur un Conseil d'administration composé de 14 ou 15 membres, l'Etat et la Colonie ont chacun trois représentants; le directeur général de la banque est désigné par le gouvernement.

Ces participations prises par l'Etat et certaines colo-

nies dans des banques d'émission ont pour but d'accroître leur part de bénéfices et d'exercer un contrôle plus étendu sur la gestion.

Au contraire, il semble que les participations de l'Office marocain appelé « Bureau de Recherches et de Participations minières » (BRPM), aient été surtout motivées par le désir de la Collectivité de soutenir certaines initiatives privées et de leur donner dès le début, sans contrainte, une orientation conforme à l'intérêt général et à leur intérêt propre.

Le BRPM a été créé par le dahir du 15 décembre 1928 (complété par le dahir du 11 août 1930); il a été constitué au moyen de prélèvements sur les bénéfices de l'Office Chérifien des Phosphates. C'est une entreprise publique, organisée suivant les procédés commerciaux, soumise aux prescriptions du droit privé, inscrite comme telle au registre du commerce et ne bénéficiant d'aucun monopole ni privilège (1).

L'objet du BRPM est double : prendre ou acquérir des permis de recherches pour des combustibles liquides ou solides ; prendre des participations dans tous les groupements ayant pour objet l'étude, la recherche ou l'exploitation des mines au Maroc.

Le BRPM est administré par un conseil de cinq membres, composé du Secrétaire général du Protectorat, du Directeur général des Finances, du Directeur général des Travaux publics, de l'Inspecteur général des Mines et d'un spécialiste minier désigné par les quatre autres membres ; c'est le Conseil qui autorise les participations ; la gestion courante est confiée à un directeur, qui n'est pas un fonctionnaire, bien qu'il soit nommé par arrêté viziriel.

La comptabilité est tenue dans les formes commerciales par un agent comptable soumis au contrôle de la Cour des Comptes et aux vérifications des Inspecteurs des Finances et d'une Commission spéciale.

(1) Voir *Revue d'Economie politique*, 1932. HOFFHERR : « L'Afrique, champ d'expérimentation des formules d'économie mixte » ; HOFFHERR et MAUCHAUSSE : « Nouvelles formules d'organisation minière africaine ».

Les ressources du BRPM sont constituées par ses bénéfices et les subventions et avances du gouvernement ou de l'Office des Phosphates (de 1929 à 1933, les subventions ont atteint plus de 63 Mns).

Au point de vue des impôts et des droits miniers et généralement à tous les points de vue, le BRPM est placé sur le même plan que les particuliers ; ses participations n'ont aucun caractère fiscal ni impératif ; c'est probablement la raison pour laquelle elles se sont développées rapidement et au bénéfice de tous les intérêts en cause, publics et privés.

Le BRPM n'a pas prétendu se substituer aux sociétés privées ; il a cherché à les grouper pour accroître leurs moyens d'action techniques et financiers ; il a accordé son soutien financier, sous forme de souscription d'actions, et son appui administratif, aux sociétés minières effectuant des recherches d'intérêt général mais de rentabilité incertaine ou lointaine, ainsi qu'aux sociétés d'exploitation nées de ces organismes de recherches.

Au 10 avril 1936, les participations du BRPM atteignaient 69 millions ; elles se décomposaient de la façon suivante :

Société Chérifienne des Charbonnages de Djerada : capital 54 Mns, participation un tiers ; les autres actionnaires sont des sociétés françaises et belges (Ougrée-Marihaye) ;

Société Chérifienne d'Etude des Charbonnages de Tirkou : capital 3 millions, dont 23 % au BRPM ; autres actionnaires, mêmes sociétés : Syndicat de Recherches et d'Etudes Pétrolières au Maroc (SERPM), association en participation réunissant le BRPM, l'ONCL et la Compagnie Française des Pétroles ;

Société Chérifienne des Pétroles, capital : 90 millions, dont 84,7 % au SERPM (36,8 % au BRPM) ;

Compagnie Française des Pétroles du Maroc : capital 6 millions, dont 51,78 % au Syndicat ERP ;

Société d'Etudes Minières de Tizeroutine (pétrole) : capital 8 millions, dont 50 % au BRPM ;

Société d'études et d'exploitations minières du Tadla : capital 4 millions, dont 30 % au BRPM ;

Société d'études minières d'Ouarzenine, 1,5 Mns, dont 1/3 au BRPM ;

Société anonyme Chérifienne d'études minières : capital 10 millions, dont 40 % au BRPM ;

Société des Mines d'Aouli (plomb) : capital 37,5 Mns, dont 1/6 au BRPM.

Le Bureau Minier Chérifien ne s'est pas borné à prendre des participations ou des permis de recherches ; il a également fait des avances aux sociétés minières touchées par la crise ; avant la crise, ses participations étaient généralement minoritaires ; des augmentations de capital s'étant révélées nécessaires pour permettre aux sociétés de continuer à travailler, c'est surtout le BRPM qui a souscrit, car les éléments privés se sont refusés parfois à augmenter leurs investissements.

La création du BRPM a permis d'atténuer les fâcheux effets économiques de l'acte d'Algésiras et du principe de la porte ouverte ; son action souple et discrète paraît avoir été très heureuse, puisqu'il a su grouper autour de lui et du syndicat ERPM, c'est-à-dire du « groupe Etat », jusqu'à des sociétés privées étrangères ; grâce à cette action, le développement minier du Maroc ne connaît pas de soubresauts spéculatifs et destructeurs, les initiatives privées sont orientées sur les productions complémentaires de celles de la métropole ; le BRPM est plus qu'un exemple, c'est un encouragement.

Du reste, l'emploi de la formule d'économie mixte dans les colonies comporte des avantages qu'il n'a pas dans la métropole ; il ne se heurte pas à l'hostilité, ni même à la méfiance des particuliers qui, très vite, y voient un soutien non négligeable, qui ne s'accompagne pas des mêmes mesures de contrainte que dans les pays où l'actionnariat de la collectivité est surtout un moyen de contrôle.

CHAPITRE VII

SOCIÉTÉS MIXTES VIVANT SOUS UN RÉGIME LÉGAL SPÉCIAL

Ce n'est pas seulement par des lois générales, s'appliquant à toute une branche de l'économie ou aux participations de certaines collectivités publiques, que se sont réalisées les interventions financières des personnes morales publiques dans des entreprises privées. Certaines sociétés, généralement de grande importance, dans lesquelles une Collectivité participe au capital et à la gestion, ont fait l'objet de textes législatifs particuliers.

C'est le cas notamment de la Compagnie Générale Transatlantique, de la Compagnie Air-France, de la Compagnie Française des Pétroles et de la Compagnie Nationale du Rhône.

L'étude de ces sociétés s'impose, non seulement en raison de la place qu'elles occupent dans l'économie nationale, mais encore et surtout parce que les conditions différentes dans lesquelles sont aménagés leurs rapports avec l'Etat offrent un exemple supplémentaire de la souplesse et des grandes possibilités de cette forme nouvelle d'intervention. D'autre part, l'appréciation de leurs résultats économiques permet de juger de son efficacité.

SECTION I. — COMPAGNIE GÉNÉRALE TRANSATLANTIQUE

Dans la plupart des pays, les pouvoirs publics ont été amenés à soutenir leurs entreprises de transport et notamment leurs compagnies de navigation ; la crise éco-

nomique mondiale a eu pour conséquence une accentuation de ce soutien ; celui-ci devenait d'ailleurs de plus en plus nécessaire pour chaque pays au fur et à mesure qu'augmentait l'intervention des autres Etats. Ces Etats ont d'abord accordé des subventions directes et indirectes puis, en contre-partie de leur aide croissante, ils ont établi un contrôle toujours plus étendu sur les compagnies. Cependant, dans ce sens, l'objet commercial poursuivi imposait des limites assez étroites à l'emprise de la collectivité ; c'est pourquoi la formule de l'économie mixte a été adoptée dans de nombreux pays pour certaines sociétés de navigation : Angleterre, Allemagne, Italie, France, etc.

L'exemple le plus frappant en France est la Compagnie Générale Transatlantique. Cette société, qui est la plus importante des compagnies françaises de navigation, concessionnaire des lignes Le Havre-New-York, Antilles, Afrique du Nord, etc., était jusqu'en 1931, entièrement privée. Il est intéressant d'examiner les raisons qui ont amené le Conseil d'administration à demander, le 18 mai 1931, l'aide des pouvoirs publics.

Ces raisons tiennent d'abord à la concurrence internationale dont les effets se sont faits sentir très vivement après la crise ; la violence avec laquelle elle s'est abattue sur l'Amérique a atteint immédiatement la compagnie, d'autant que celle-ci, du fait de la gestion maladroite de ses dirigeants, n'avait aucune réserve et se trouvait, avec une trésorerie très faible, devoir face à des échéances massives (300 millions pour le seul exercice 1931).

Les négociations entamées par la Compagnie avec le gouvernement ne purent aboutir et le Conseil démissionna le 22 juin 1931. Cependant, il était indispensable de donner à la compagnie les moyens financiers nécessaires pour lui permettre de continuer à assurer ses services ; c'est pourquoi, après avoir déposé un projet de loi, voté par la Chambre le 3 juillet, le gouvernement accorda par décret, à la compagnie, un crédit de 160 Mns, à titre d'avance garantie, cette opération se trouva liée, en fait sinon en droit, à la remise à l'Etat de toutes les actions

à vote plural qui donnaient à l'Etat le contrôle de la société ; pour régler définitivement la question, le gouvernement déposa un second projet de loi. D'après ces projets, l'aide totale de l'Etat jusqu'au 31 décembre 1934, devait atteindre plus de 500 Mns ; en contre-partie, l'Etat obtenait la moitié plus un du nombre des sièges au Conseil et 4 sièges sur 5 au comité de direction ; d'autre part, le contrôle exercé par lui comme concédant était fortement étendu.

Le Sénat refusa de voter ces deux projets et exigea que l'aide de l'Etat soit précédée d'un assainissement financier de la compagnie, sinon celle-ci se serait trouvée, en fin 1934, avec un passif accru, estimé à 2.345 Mns au moins, ce qui aurait obligé l'Etat à de nouveaux sacrifices ; d'autre part, le Sénat entendait instituer une sorte de charte valable pour l'ensemble des compagnies de navigation et non redresser une défaillance particulière susceptible de se reproduire ; la thèse du Sénat était d'autant plus logique que l'Etat disposait d'un moyen de pression, la liquidation judiciaire de la société et l'exploitation des services en régie, qui devait amener es créanciers privés à composition.

En effet, par des accords successifs, sur 1.695 Mns de créances, 552 furent rayés des charges de la société ; leurs débiteurs recevaient des titres de compensation leur donnant droit à une part minime des superbénéfices ; d'autre part, les actions anciennes, à l'exclusion des actions à vote plural qui subsistèrent comme telles, furent transformées en actions de jouissance, tandis qu'un part de créances non réglées, parmi lesquelles principalement celles de l'Etat, furent transformées en actions nouvelles et en obligations à revenu variable.

Ainsi, l'Etat de principal créancier est devenu principal actionnaire ; il possède 175 Mns sur un capital de 208 Mns ; il a 2.547.625 voix contre 703.351 aux assemblées ordinaires et près de 1.200.000 voix dans les assemblées extraordinaires.

Cet assainissement rendit possible l'établissement du

régime définitif, administratif et financier de la compagnie, qui résulte de la loi du 20 juillet 1933 (*J. O.* 25) et de la Convention du 23 novembre 1933.

L'Etat détient les 56,513 actions A à vote plural (25 voix), de 150 francs et 1.184.430 actions B ordinaires sur 1.383.782, de 150 francs, donnant droit à une voix ; il y a de plus 450.871 actions de jouissance détenues par les anciens actionnaires ; ces trois catégories d'actions sont obligatoirement nominatives et les détenteurs doivent être de nationalité française ; le Conseil d'administration a le droit de préemption sur les actions offertes, mais l'augmentation, par ce moyen, de la participation de l'Etat, nécessitera toujours le vote des Chambres.

Dans la répartition des bénéfices, le nouveau capital est avantagé par rapport aux actions de jouissance et titres de compensation.

L'Etat verse à la compagnie une subvention annuelle dont le montant varie entre 50 et 150 Mns de francs, pour combler le déficit d'exploitation ; cette subvention peut être utilisée, en partie, sous certaines conditions, à allouer des primes de gestion et un dividende aux actions et aux parts bénéficiaires ; l'Etat semble ainsi reconnaître sa responsabilité dans le déficit. Le décret-loi du 16 juillet 1935 a réduit la subvention de 10 %, mais cette réduction a été compensée par des allocations s'appliquant soit spécialement à la compagnie (1), soit à toutes les sociétés françaises de navigation (2).

Le régime administratif de la CGT est caractérisé par l'ensemble des contrôles qu'exerce l'Etat sur elle, soit comme actionnaire et administrateur, soit comme pouvoir concédant.

(1) Loi du 27 décembre 1935 ratifiant l'avenant du 7 mars autorisant l'Etat d'une part à accorder sa garantie à un emprunt de 60 Mns à émettre par la Compagnie et, d'autre part, à prendre en charge le service financier des emprunts émis pour la construction du *Normandie*.

(2) Loi du 12 juillet 1934 (Loi Tasso) sur l'aide à l'armement libre (la C.G.T. a reçu ainsi 9 Mns en 1935), modifiée par la loi du 26 août 1936. Ces deux lois ont été prorogées par la loi de finances de 1937 (article 108).

Le premier contrôle est purement interne ; il se manifeste par la prépondérance de la Collectivité dans la gestion de la société.

Le Conseil d'administration comprend trois catégories de membres, qui doivent tous être de nationalité française :

a) Les administrateurs mandataires des actionnaires, nommés par l'assemblée, qui représentent l'élément privé de la compagnie ;

b) Un représentant du personnel navigant et un représentant du personnel sédentaire, nommés sur présentation du Conseil par l'Assemblée ;

c) Les représentants de l'Etat, dont la proportion au Conseil est égale au pourcentage du capital détenu par l'Etat.

En 1935, sur 18 administrateurs, 6 étaient nommés par l'assemblée, 2 représentaient le personnel et 10 représentaient l'Etat.

Le statut des délégués de l'Etat a été fixé par le décret du 29 septembre 1933 (*J. O.* 27 octobre) ; les délégués sont classés en deux catégories :

Catégorie (a), composée soit de hauts fonctionnaires du ministère de la Marine marchande, soit de personnalités, même non fonctionnaires, ayant une compétence particulière dans les questions maritimes, coloniales ou diplomatiques ;

Catégorie (b), composée d'inspecteurs généraux des Finances et de hauts fonctionnaires du ministère des Finances.

Une certaine division des tâches a ainsi été réalisée à l'état embryonnaire ; les délégués (a) sont des techniciens et doivent être des animateurs, tandis que doit prédominer, au contraire, pour les délégués (b) le point de vue du contrôle. La répartition se fait suivant la formule : $a + b + 2a + b$, soit au moins trois techniciens pour deux financiers, cette proportion est la même au Comité de Direction.

L'Etat seul est administrateur ; ses délégués remplissent une fonction et non un mandat ; leurs droits, obligations et responsabilités sont réglés par cette distinction ; les délégués de l'Etat sont nommés par arrêté commun des Ministres des Finances et de la Marine marchande ; à ces deux ministres est envoyé le rapport annuel des délégués ; ceux-ci doivent en outre effectuer un compte rendu succinct, dans les 8 jours qui suivent chaque séance. Ainsi la liaison est permanente et immédiate ; elle permet à la Collectivité d'orienter sans retard l'action de ses représentants.

Les pouvoirs des assemblées d'actionnaires ont été restreints sur certains points : les assemblées ordinaires n'ont pas la disposition complète des bénéfices sociaux ; d'autre part, les résolutions des assemblées extraordinaires concernant les modifications apportées aux statuts, peuvent faire l'objet d'une opposition du Ministre si elles sont de nature à compromettre les garanties offertes à l'Etat ou si elles sont inconciliables avec les engagements souscrits par le concessionnaire.

La Collectivité exerce en outre les droits de contrôle que lui donne sa qualité de concédant ; ce contrôle s'exerce soit préventivement, tant sur le matériel (constructions, réparations, mise en service, marchés, fournitures), que sur l'exploitation (itinéraires, horaires, tarifs, utilisation des navires), soit postérieurement, tant sur l'exploitation que sur les finances de la compagnie. La comptabilité est intégralement soumise aux vérifications de l'Inspection des Finances ; la compagnie fournit de plus au Ministre de la Marine marchande un compte d'exploitation, qui est soumis à l'examen de la Commission de vérification des comptes des sociétés de navigation subventionnées, laquelle donne son rapport au Ministre, qui statue sur les comptes, sauf recours au Conseil d'Etat. Le Ministre fait un rapport au Parlement sur la marche de l'entreprise.

Enfin l'autorité de l'Etat se manifeste par les pénalités importantes qu'il peut infliger à la compagnie en cas d'infraction.

Il semble que cette organisation stricte ait donné malgré tout des résultats commerciaux et financiers aussi bons que l'ont permis des circonstances longtemps défavorables. La compagnie a réussi à maintenir sa position dans le trafic international et même à l'augmenter relativement (1). Cependant, la dévalorisation progressive des monnaies anglo-saxonnes a occasionné de grosses pertes à la compagnie ; néanmoins, les résultats se sont nettement améliorés ; le déficit d'exploitation qui, compte tenu de la subvention, se montait à 46 Mns en 1933 et 15 Mns en 1934, a fait place à un léger excédent de 0,5 Mns en 1935. Cette amélioration est le fait d'une gestion commerciale qui a su adapter les dépenses aux recettes ; de 1930 à 1934, les recettes ont baissé de 58 % et les dépenses de 43,5 %. L'entrée en service du « Normandie », dans des conditions avantageuses pour la compagnie, marque le point de départ d'une nouvelle amélioration, qui coïncide d'ailleurs avec les premières manifestations de la reprise mondiale.

L'amélioration constatée devrait se poursuivre sous l'influence de facteurs internationaux favorables (reprise économique, équilibre monétaire réalisé par la dévaluation française, ralentissement dans la construction de grands paquebots) à condition que soit limitée l'action de certains facteurs intérieurs défavorables (semaine de 40 heures, autres charges sociales, hausse des coûts de constructions navales).

Devant ces dernières difficultés, il est d'un intérêt majeur que la compagnie constitue une entité distincte de l'Etat, qu'elle reste juridiquement une entreprise privée ; elle pourra ainsi résister plus efficacement aux pressions de toute sorte que pourraient être tentés d'exercer sur elle, des groupements aux yeux de qui l'intérêt général passe parfois après l'intérêt professionnel ou même simplement politique. Le caractère essentiellement commer-

(1) Sur la ligne de New-York, la part de la C.G.T. dans le trafic total est montée de 8,20 % en 1930 à 10,85 % en 1935.

cial de la gestion des dirigeants de la compagnie constitue une garantie essentielle de ce que le point de vue de l'entreprise sera bien défendu.

SECTION II. — AIR FRANCE

La participation de l'Etat au capital des sociétés de navigation aérienne n'est pas un fait rare ; l'actionnariat de la collectivité existe dans de nombreux pays (Belgique, Allemagne, Italie, Chine, etc.).

Le statut des sociétés françaises de navigation aérienne a été fixé par la loi du 11 décembre 1932. Avant cette loi, il y avait cinq compagnies concessionnaires de lignes subventionnées par l'Etat ; ces sociétés vivaient sous un régime provisoire et très instable ; elles étaient sous le contrôle des constructeurs et de certains groupements financiers. Les difficultés d'une de ces sociétés, l'Aéropostale, autant que l'importance des subventions allouées annuellement par l'Etat (200 Mns environ), conduisirent le Parlement à fixer dans une loi le régime de ces entreprises et à accroître le contrôle de l'Etat, tout en gardant aux compagnies un caractère essentiellement commercial ; le contrôle préventif était trop gênant pour la gestion, tandis que les contrôles d'exécution n'empêchaient les dommages de se produire ; l'application de la formule de l'économie mixte devait permettre à la Collectivité d'exercer un contrôle interne et immédiat, à la source même des décisions ; elle évita de recourir à la régie, mode d'exploitation auquel était opposée l'opinion publique et parlementaire, tant en raison de ses inconvénients d'ordre économique, que des difficultés politiques qui en auraient résulté dans les négociations avec les compagnies et Etats étrangers.

Le 14 avril 1933 le Ministre de l'Air, M. Cot, décidait de confier à une seule société l'exploitation des lignes aériennes qui étaient gérées par cinq compagnies (CIDNA, SGTA, Air-Union, Air-Orient et Aéropostale [en liquida-

tion le 31 mars 1931]); ces sociétés firent connaître leur accord et un concours fut ouvert le 11 mai, auquel soumissionna, pour son compte et pour le compte de la société unique à créer, la « Société Centrale pour l'Exploitation de Lignes aériennes », au capital de 75.000 francs, entièrement détenu par les quatre compagnies existantes ; la société fut déclarée adjudicataire de la concession pour une durée de quinze ans.

La situation de cette société a été réglée par la convention du 30 mai 1933, approuvée par décret du 31 mai (*J.O.* 1^{er} juin), et par un nouveau cahier des charges (décret du 25 avril 1933). Elle entra en activité dès le 1^{er} juin, en attendant la constitution de la société Air-France, résultant de la fusion des anciennes compagnies ; par cette fusion réalisée le 30 août, Air-France absorba la Société Centrale et prit à son compte la convention du 30 mai et les résultats d'exploitation depuis le 1^{er} juin.

La Compagnie Air-France est soumise aux prescriptions du droit commercial sur les sociétés anonymes pour toutes les questions qui ne sont pas réglées par la loi du 11 décembre 1932 ; son capital est de 120 Mns, divisé en 240.000 actions ordinaires de 500 francs (1) remises aux anciennes compagnies et 80.000 actions dites de jouissance, sans valeur nominale, entièrement attribuées à l'Etat, la loi de 1932 ayant prévu une participation minima de l'Etat de 25 %. Toutes les actions sont obligatoirement nominatives, même libérées, et le transfert est subordonné à l'agrément du Ministre de l'Air. S'il refuse, il doit le faire dans un délai de 15 jours, et si la demande de transfert est maintenue, il peut, dans un autre délai de un mois, acquérir ces actions pour le compte de l'Etat, avec l'autorisation du Parlement. Les actions ont toutes le même

(1) 128.386 actions ont été attribuées à Air Orient à titre d'apport

64.242	—	—	Air Union	—
21.134	—	—	C.I.D.N.A.	—
25.638	—	—	S.G.T.A.	—
600	—	—	ont été souscrites en espèces.	—

Conformément à la demande du Ministre de l'Air, le total des actions détenues par les constructeurs ne dépasse pas le quart du capital.

droit de vote, mais seules les actions ordinaires ont droit au premier dividende, qui est de 6 % du capital versé non amorti.

Dans le Conseil d'administration, un quart des sièges est réservé à l'Etat ; les autres administrateurs sont élus pour 6 ans par l'assemblée ordinaire, mais ils doivent être agréés par le Ministre et, dans la proportion des 2/3, être français et jouir de leurs droits civils et politiques ; parmi ces administrateurs privés figurent un délégué du Gouvernement général de l'Indochine et un représentant de la République Tchécoslovaque.

Les délégués de l'Etat sont nommés et révoqués par lui ; le décret du 13 juin 1933 a fixé leur statut. Ces délégués sont choisis, soit parmi les hauts fonctionnaires du Ministère de l'Air et des personnalités, même non fonctionnaires ayant contribué au développement de l'aviation commerciale ou à l'organisation du Ministère de l'Air (catégorie *a*), soit parmi les hauts fonctionnaires du Ministère des Finances (catégorie *b*). La répartition entre les deux catégories se fait suivant la formule : $(a + b + 2a + b)$, soit au moins trois techniciens pour deux financiers. Ces représentants sont désignés par chaque ministre, mais nommés par arrêté commun ; la nomination de ces représentants doit être ratifiée par l'assemblée ordinaire, ce qui ne se justifie pas en théorie ; les délégués de l'Etat remplissent une fonction et non un mandat ; en dehors de leur rapport annuel adressé au Ministre de l'Air, ils rendent compte, dans les 8 jours, aux deux ministres intéressés, de chaque séance du Conseil d'administration.

Pour garantir à la Collectivité, dont la représentation dans le Conseil est minoritaire, que ses droits et intérêts seront sauvegardés, le législateur a donné aux délégués de l'Etat, à titre individuel ou collectif, le droit de s'opposer à l'exécution des décisions du Conseil contraires à la loi de 1932, à la convention, au cahier des charges ainsi qu'à l'intérêt de l'Etat des colonies et des pays sous protectorat ou sous mandat français. Le Ministre de l'Air est alors immédiatement saisi mais ne peut émettre que des

observations, dans un délai de 15 jours ; passé ce délai, qu'il soit ou non intervenu, la décision pourra être exécutée, après une seconde délibération, par la compagnie, sous sa propre responsabilité, mais elle s'expose, si elle passe outre, à une pénalité dont le montant peut atteindre le montant mensuel de la subvention. Par ce moyen, le Ministre a une grande autorité sur le Conseil sans que la gestion courante soit retardée. Dans les comités de Direction, l'Etat a droit à la même représentation du quart (1). La nomination à toutes les fonctions particulièrement actives (président, directeurs...) est soumise à l'agrément du Ministre.

La loi de 1932 n' a pas modifié le principe du pouvoir souverain des assemblées ; elles gardent tous leurs droits théoriques, sauf pour les emprunts de la société, qui doivent être autorisés par le gouvernement et ne peuvent dépasser le triple du capital social ; de même, les modifications apportées aux statuts ne sont valables que sous réserve de l'approbation du Ministre de l'Air.

En résumé, par son droit d'agrément sur les personnes et son droit d'approbation ou d'observation sur les décisions, le Ministre peut maintenir sur la compagnie, l'autorité de l'Etat, contre-partie de son soutien financier.

La subvention annuelle, fixée à 150 Mns pour l'exercice 1934, devait diminuer de 5 Mns jusqu'en 1937 pour arriver à 135 Mns. Elle a été réduite de 10 % par le décret-loi du 16 juillet 1935. Elle est revisable tous les cinq ans, soit à l'amiable, soit par arbitrage, le tiers arbitre étant désigné par un Président de section du Conseil d'Etat ; chacune des parties garde le droit de dénoncer la convention afin de ne pas exécuter la décision.

En dehors de cette subvention, l'Etat aide la compagnie sous d'autre formes, notamment en ce qui concerne

(1) 3 Comités de Direction ont été créés :

Comité d'Administration Générale (8 membres dont 2 délégués de l'Etat) ;

Comité Technique (16 membres dont 4 délégués de l'Etat) ;

Comité des Relations Extérieures (8 membres dont 2 délégués de l'Etat).

le service aérien de l'Atlantique Sud (location gratuite de matériel et participation aux dépenses d'exploitation).

Aussi bien, le contrôle exercé par l'Etat à titre d'actionnaire est complété par les droits que lui donne sa qualité de pouvoir concédant et qui s'exercent soit préventivement, soit *a posteriori*.

Le contrôle préalable porte d'une part sur le matériel : les appareils doivent être agréés par le Ministre et répondre à des conditions bien définies de nationalité et de sécurité ; les contrats sont soumis à l'approbation du Ministre, qui doit statuer dans le délai de 15 jours et qui peut exiger que la moitié au moins du matériel volant soit fournie par des constructeurs n'ayant aucune attache avec la société, notamment comme actionnaire.

D'autre part, sur l'exploitation : les horaires sont fixés par le Ministre qui, de plus, approuve les tarifs et les accords passés avec les compagnies étrangères ; chaque appareil est appelé à un service déterminé et seul le Ministre peut autoriser les mutations d'appareils.

Les contrôles d'exécution sont exercés, en premier lieu, au point de vue technique, sur les appareils, par les délégués du Ministre et du Bureau Veritas ; en second lieu, sur l'exploitation (tarifs, horaires, fréquences), par les fonctionnaires du Ministère ; enfin, sur l'administration de la société : celle-ci doit fournir des états et documents (1) ; elle est soumise au contrôle de la Commission de Vérification des Comptes des sociétés de Navigation aérienne (décret du 23 septembre 1934), au point de vue technique, commercial et financier ; le Ministre peut du reste déléguer à toute époque, des fonctionnaires chargés d'une mission de contrôle permanente ou temporaire.

En outre, de nombreuses sanctions sont prévues au

(1) Bilan, comptes d'exploitation, compte de profits et pertes, établis suivant les règles fixées par l'arrêté du 11 mai 1933 (*J. O.*, 20), et le décret du 22 juin 1935 (*J. O.*, 30) ; rapports des commissaires aux comptes, procès-verbaux des assemblées, composition du Conseil, liste des actionnaires et nombre de leurs actions ; états semestriels de situation du matériel et du personnel.

cahier des charges (pénalités importantes, avertissement, résiliation, déchéance).

Devant les droits que possède l'Etat sur la compagnie, on peut se demander en quoi consiste l'autonomie de celle-là ; il semble que ce soit surtout dans la possibilité d'organiser librement ses services administratifs et d'élaborer une doctrine d'exploitation ; pour le reste, la compagnie propose et l'Administration dispose ; dans ces conditions, il faudra beaucoup de volonté et de ténacité aux dirigeants privés de la société, pour aboutir à des résultats commerciaux satisfaisants.

L'organisation administrative interne de la compagnie repose sur une double base ; une base territoriale comprenant le secteur de l'Atlantique Sud et 5 réseaux (Continental, Afrique, Méditerranée, Orient), jouissant d'une certaine autonomie sous le contrôle de la Direction générale ; une base centrale, la Direction générale, elle-même divisée en quatre directions (Matériel, Exploitation, Direction commerciale, Services financiers) et le Secrétariat général qui assiste le Directeur général dans les négociations à mener avec les 37 Etats et les 29 compagnies avec lesquelles Air-France est en rapport.

Au point de vue du matériel, dès sa création, la compagnie a mis au point un programme réalisable immédiatement et un programme d'avenir, qu'elle s'est appliquée à réaliser pour les trois catégories d'appareils de sa flotte (appareils continentaux, méditerranéens et transatlantiques) ; la flotte est ainsi homogène, réduite et fréquemment renouvelée ; confort, sécurité, rapidité, capacité de transport ont augmenté en même temps que diminuait le nombre des avions en service (1).

La rénovation de la flotte a permis d'améliorer l'exploitation sur de nombreux réseaux (création de lignes, liaisons commerciales France Afrique du Nord, Afrique Amérique du Sud, préparation de la traversée de l'Atlan-

(1) En 1934, 153 appareils représentant 684 places ont été remplacés par 64 appareils représentant plus de 800 places offertes ; en 3 ans, la Compagnie a dépensé plus de 100 Mns en commandes d'appareils,

tique Nord). Le pourcentage de régularité est très élevé : 97 % en 1935 ; l'indice des pertes de voyageurs a été nul en 1935.

Les résultats commerciaux sont aussi en progression nette : de 1932 à 1935, les chiffres relatifs au transport des voyageurs de la poste et du fret ont fortement augmenté (de 8,3 à 63,2 %).

La situation financière de la compagnie est saine : les immobilisations de la société 200 Mns en 1935) sont largement amorties (110 Mns) ; l'actif réalisable dépasse 100 Mns ; les engagements de la compagnie envers les tiers (90 Mns), sont très inférieurs à ses ressources propres (250 Mns) ; cependant, cette bonne situation ne saurait motiver une réduction des subventions, car les soldes créditeurs annuels du compte de profits et pertes restent faibles ; ils n'ont permis ni la constitution de réserves, ni la distribution du dividende statutaire (les taux pratiqués ont été compris entre 1,75 et 4 % au lieu d'atteindre 6 %). Il suffirait donc d'un petit changement dans les conditions d'exploitation pour que se rompe ce précaire équilibre.

A ce sujet, les dépenses auxquelles la société a dû faire face par suite de la dévaluation et de l'accroissement des prix et des charges sociales, autorisent quelques appréhensions.

En résumé, l'application de la formule de l'économie mixte à l'exploitation des transports aériens en France, a comporté certainement beaucoup plus d'avantages que d'inconvénients : réduction des subventions (1), simplification du contrôle, rationalisation de l'exploitation, etc., tous ces facteurs ont contribué à l'expansion de l'aviation commerciale française dans le monde, où elle a consolidé et accru nos positions ; tout en satisfaisant cet intérêt national, la société Air-France a su rester une entreprise commerciale.

(1) Passées de 200 Mns en 1932 à 150 en 1935 ; la part des subventions dans les recettes totales de la Société a diminué de 78 % à 73,4 %.

SECTION III. — LA COMPAGNIE NATIONALE DU RHÔNE

Parmi les sociétés d'économie mixte, la Compagnie Nationale du Rhône occupe une place spéciale, tant en raison des conditions dans lesquelles elle a été créée que des modalités de son régime administratif et financier et du caractère de son activité.

La Compagnie Nationale du Rhône a pour objet l'aménagement du Rhône au triple point de vue de l'utilisation de l'énergie hydraulique, de la navigation et de l'amélioration agricole du bassin rhodanien. Les projets concernant le Rhône sont déjà anciens, mais s'appliquaient seulement à la navigation. L'importance des sommes à dépenser et le faible rendement financier de l'entreprise avaient fait obstacle à la réalisation de ces projets. Le développement des connaissances et des applications, en matière d'électricité, augmenta l'intérêt purement économique de l'aménagement du Rhône auquel par ailleurs étaient liés de grands intérêts d'ordre régional et même national : limitation des importations de charbon nécessaires à l'alimentation des centrales thermiques auxquelles se substitueraient en partie des usines hydrauliques, création d'une grande voie navigable reliant la Suisse et l'Europe centrale à la Méditerranée occidentale, renaissance d'une région dont l'activité-déclinait.

Le principe de l'aménagement fut acquis avec le vote de la loi du 27 mai 1921 approuvant un programme dressé par une association interdépartementale et décidant l'octroi de la concession des travaux à l'ensemble des collectivités publiques intéressées ; après une longue période de négociations difficiles, le règlement d'administration publique prévu par la loi fut signé le 13 janvier 1931 ; il fixait les conditions dans lesquelles devait être octroyée la concession et établissait les grandes lignes de l'organisation de la compagnie à créer ; celle-ci fut constituée le 27 mai 1933, sous la condition suspensive d'obtenir la concession ; une convention sur ce point fut signée le 20 dé-

cembre 1933, et le cahier des charges général fut approuvé par le décret du 5 juin 1934 (1). La CNR était née définitivement.

La CNR est une « Société d'intérêt général », régie d'une part par la loi de 1921 et les conventions, décrets et règlements signés en application de cette loi, d'autre part, par les prescriptions du droit commercial sur les sociétés anonymes pour toutes les questions non réglées par ces textes spéciaux. L'Etat participe à la gestion mais non au capital.

Le capital est de 240 Mns, dont le quart a été versé ; il existe quatre catégories d'actionnaires possédant chacune le quart du capital : Catégorie A : Les collectivités et établissements publics de la région parisienne (Ville de Paris, département de la Seine, etc.) ; Catégorie B : Les autres collectivités et établissements publics intéressés : départements, communes, syndicats de communes, Chambres de commerce, Chambres d'agriculture, etc. du bassin rhodanien (2) ; Catégorie C : La Compagnie de Chemins de fer P.L.M. ; Catégorie D : Les services concédés, les industriels consommateurs d'énergie électrique ou d'eau (groupés dans la Société auxiliaire pour l'Aménagement du Rhône), les sociétés et les particuliers.

L'interpénétration des capitaux publics et privés indique donc bien une société d'économie mixte. Les actions sont obligatoirement nominatives et ne peuvent être cé-

(1) Textes officiels : Loi du 27 mai 1921.

Règlement d'administration publique du 13 janvier 1931 (*J. O.*, 16).

Décret du 5 juin 1934 (*J. O.*, 14), (cahier des charges général, convention et statuts de la Compagnie).

Décret du 25 février 1937 : Comptabilité de la C.N.R.

(2) Le décret du 13 janvier 1931 a autorisé 14 départements à participer au capital de la C.N.R., ainsi que les communes et les établissements publics dont la circonscription s'étend en totalité ou en partie sur le territoire de ces départements ; malgré cette autorisation générale, les décisions de ces collectivités publiques de participer sont soumises, après avis du Ministre des Travaux Publics, aux approbations ordinaires dérivant de l'exercice de la tutelle administrative. Pour toutes les autres collectivités et établissements publics, il faut, de plus, un décret rendu en Conseil d'Etat sur la proposition du Ministre des Travaux Publics et du Ministre chargé de la tutelle.

dées librement qu'entre actionnaires de même catégorie ou susceptibles de le devenir.

Bien que n'étant pas actionnaire, l'Etat a droit au moins aux deux cinquièmes des sièges au Conseil d'administration et au Comité de direction de la compagnie, en raison de la garantie qu'il a accordé aux emprunts à émettre par la compagnie et dont le montant total ne peut dépasser neuf fois le capital social.

Les délégués de l'Etat doivent être choisis, dans la proportion des trois quarts au moins, parmi les catégories prévues au décret du 18 octobre 1923 (1), qui règle aussi leur statut. Les délégués sont nommés par arrêté pris de concert entre les ministres des Travaux publics, des Finances et de l'Agriculture.

Chacune des catégories d'actionnaires a droit à six sièges d'administrateur ; les délégués des personnes publiques, Etat et Collectivités actionnaires, doivent former au moins les deux tiers du Conseil d'administration et du Comité de Direction. Les administrateurs représentant les actionnaires sont nommés par l'Assemblée générale sur présentation de l'Assemblée spéciale de la catégorie dont dépend l'administrateur ; les actionnaires privés ont donc une influence minoritaire dans la société.

L'Etat exerce aussi des droits étendus de contrôle sur la compagnie en sa qualité de concédant.

Son contrôle préventif s'effectue sur les travaux, car ceux-ci sont divisés en un certain nombre de tranches qui doivent faire chacune l'objet d'un cahier des charges spécial approuvé par le décret déclarant la concession d'utilité publique et après toutes les formalités réglementaires (avis, enquêtes, etc.). Les dépenses de ces travaux sont généralement supportées, 1/10 par le capital actions, 9/10 par les emprunts émis avec la garantie et l'autorisation de l'Etat. Tous les programmes de travaux doivent être approuvés. Le contrôle préventif s'accroît jusqu'à rapprocher l'entreprise d'une régie, à la fin de la conces-

(1) Voir plus haut, page 204, décret du 18 octobre* 1923.

sion (75 ans), car l'Etat doit, à cette date, reprendre gratuitement les installations.

Le contrôle d'exécution, exercé *a posteriori*, embrasse également les points de vue technique et financier ; le contrôle technique porte sur les constructions et l'exploitation ; le contrôle financier est exercé suivant les termes du décret-loi du 30 octobre 1935, relatif aux sociétés en compte avec l'Etat.

Si l'Etat a voulu ainsi garder une autorité entière sur cette entreprise d'intérêt général, il a été conduit, en contre-partie, à stipuler certains avantages et garanties en faveur des actionnaires, personnes publiques ou privées, pour obtenir leur souscription. Ces avantages s'analysent en droits d'option ou de préférence sur l'énergie produite, variables suivant les catégories et qui donnent un certain caractère coopératif à la CNR ; d'autre part, droit à un dividende, dont le taux est de 2 % supérieur au cours moyen de la rente 5 % perpétuelle pendant l'exercice ; ce dividende est payé sur les bénéfices nets, après prélèvement pour la réserve légale. Les super-bénéfices sont partagés entre l'Etat et une réserve spéciale destinée aux augmentations ultérieures du capital.

Devant la grandeur des travaux à effectuer, la CNR a dû établir plusieurs programmes échelonnés dans le temps.

Le programme général, qui vise l'ensemble des travaux, envisage la construction de 20 usines hydro-électriques, pouvant produire annuellement 9 milliards de KWH ; d'autre part, au point de vue de la navigation, le Rhône doit être aménagé intégralement du lac de Genève au canal reliant Marseille au Rhône ; un collecteur doit relier Paris au Rhône, afin d'assurer la répartition de l'énergie produite ; enfin, des canaux d'irrigation, des stations de pompage et des lignes de transport et de distribution doivent être établis en vue de l'amélioration agricole de la région du Rhône.

A côté de ce programme général a été dressé un programme d'exécution immédiate que la CNR a commencé

à réaliser : aménagements hydroélectriques pouvant produire en moyenne 1 milliards de KWH par an ; la CNR a décidé la construction d'un grand barrage à Génissiat comportant une centrale d'une production annuelle moyenne de 1,5 milliards de KWH. La CNR doit consacrer 400 millions à la première tranche des travaux de navigation et des ports du Rhône en aval de Lyon ; pour le port industriel de Lyon, elle doit dépenser 350 Mns. En ce qui concerne le transport de l'énergie électrique, la CNR a remplacé la construction des collecteurs par des prises de participations dans des sociétés privées. Pour les travaux d'utilisation agricole, la décision de début revient au Ministre de l'Agriculture, car c'est l'Etat qui prend à charge les 9/10 des travaux.

En résumé, la CNR, très récente société, a été jusqu'ici surtout un organisme d'études, de propositions, de démarches ; aussi bien, son activité a-t-elle été freinée par les difficultés techniques de la tâche entreprise, par l'opposition qui s'est manifestée contre certains projets, par les circonstances défavorables et par les lenteurs administratives. Actuellement, ces deux derniers obstacles demeurent les plus sérieux, car sur les autres, les décisions de principe sont acquises et les programmes approuvés.

Les circonstances étaient et sont encore défavorables, économiquement et financièrement : économiquement, l'introduction sur le marché de l'énergie, déjà excédentaire du fait de la production d'usines hydro-électriques construites en période de prospérité, des quantités considérables d'énergie résultant d'un aménagement même partiel du Rhône, auraient provoqué de graves désordres dont l'usager aurait finalement supporté les conséquences ; la réalisation des travaux est subordonnée à l'extension de la consommation électrique et à la conclusion d'ententes avec les producteurs et distributeurs ; d'autre part, ces travaux doivent être financés en grande partie par l'emprunt, or, le marché financier est désorganisé ; les taux seraient trop onéreux ; la rentabilité de l'entreprise serait diminuée.

Enfin, malgré sa participation prépondérante à la gestion de la CNR, l'Etat a maintenu à son égard toutes les formalités administratives et les a même augmentées ; c'est une véritable tutelle que subit la compagnie et dont s'accorde mal son caractère commercial. Ce n'est pas la forme de l'entreprise qui est inférieure à la tâche à remplir ; ce ne sont pas non plus ses dirigeants, qui font preuve d'une rare ténacité ; c'est la multiplicité des contrôles extérieurs, trop stricts, qui ralentissent l'exécution des décisions ou en suspendent l'élaboration.

C'est pourquoi, notre conclusion sera celle de M. Herriot, vice-président de la compagnie, qui disait, dans une allocution à l'assemblée générale du 29 mai 1936 : « Rien ne saurait aider davantage votre Conseil dans sa tâche que de vous sentir tous près de lui pour défendre, aussi bien vis-à-vis des intérêts particuliers que vis-à-vis de l'Administration tutélaire, les droits que votre compagnie tient de la loi de 1921 et de votre libre association. » (1)

SECTION IV. — LA COMPAGNIE FRANÇAISE DES PÉTROLES

La CFP était une société privée à l'origine, mais, ultérieurement, l'Etat a participé à son capital ; il convient de décrire les conditions dans lesquelles s'est réalisée cette participation, les modifications qu'elle a apportées au régime administratif et financier de la compagnie et les résultats de l'activité de celle-ci.

La guerre de 1914-18 et des événements récents ont montré tout l'intérêt que peut avoir un pays à pratiquer une politique nationale du pétrole. Dans ce domaine, les possibilités de la France étaient restreintes, puisqu'elles ne possédait pratiquement aucun champ pétrolifère et qu'elle n'avait pas d'industrie du raffinage. Aussi chercha-t-elle à s'assurer des avantages au moment du règlement de la paix.

(1) *Vie Financière*, 7 juin 1936.

Après de multiples préparations et négociations (2), elle réussit à se faire attribuer la part qu'avait souscrite avant la guerre, la Deutsche Bank, dans le capital de la « Turkish Petroleum Cy », société internationale groupant des intérêts anglais et hollandais; et qui possédait en Mésopotamie des concessions que l'on supposait riches en pétroles ; cette attribution est précisée par l'article 7 du pacte de San Remo. Cependant, l'Etat français ne pouvait songer à tirer directement partie de cet avantage, d'une part pour des raisons financières, d'autre part, parce qu'il aurait été amené à collaborer avec des trusts étrangers dans une entreprise dont l'objet lui-même était aléatoire ; ensuite, la gestion de la participation obtenue n'était qu'un élément d'un ensemble beaucoup plus vaste ; l'objectif de la politique française consistait à s'assurer, directement ou par des participations, des sources d'approvisionnement dans des territoires soumis à l'influence française, et à créer une industrie indépendante du raffinage. Pour atteindre ce triple but, le gouvernement jugea que l'instrument le plus commode, le plus adapté à l'objet économique, était une société dans laquelle l'Etat posséderait une influence suffisante pour assurer le respect des intérêts nationaux.

En 1923, le Président du Conseil, M. Poincaré, réussit à grouper un certain nombre d'industriels et de financiers, sous la présidence de M. Ernest Mercier, à qui il précisa ses vues dans une lettre du 20 mars ; le 28 mars, la société était constituée sous le nom de « Compagnie Française des Pétroles », au capital de 25 Mns ; l'Etat n'était pas actionnaire mais déléguait auprès de la compagnie, deux commissaires du gouvernement jouissant en même temps des pouvoirs d'administrateur. Le 17 mai 1924, une convention était signée entre l'Etat et la compagnie ; elle fut suivie d'avenants des 19 mars 1929, 25 juin 1930 et 4 mars 1931 ; ces conventions et avenants ont été

(2) Voir *La Barrière*, La Compagnie Française des Pétroles, instrument de notre politique nationale du pétrole.

approuvés par la loi du 25 juillet 1931 qui a donné son statut légal à la compagnie.

Avant le vote de cette loi, la CFP avait réussi, non sans peine, à consolider sa situation vis-à-vis de ses propres coassociés dans l'Irak Petroleum Cy, par l'accord du 31 juillet 1928, qui répartissait entre eux les participations, de la façon suivante :

Anglo Persian Oil Cy.	23 75 %	Ces propositions s'appliquent à la production d'huiles minérales brutes - l'Anglo-Persian Oil Cy a droit à une royalty supplémentaire de 10 %.
Royal Dutch.	»	
Standard	»	
CFP.	»	
Gulbenkian	5 %	

D'autre part, les recherches, plus activement poussées, permirent de découvrir l'existence de champs pétrolifères très importants.

Mis en face de ces données nouvelles positives, l'Etat français voulut augmenter son contrôle sur la société et sa participation aux bénéfices ; ce fut l'objet des avenants successifs et de la loi du 25 juillet 1931. Cette loi autorise l'Etat à souscrire au plus 35 % du capital et lui donne un avantage de vote de 5 %. Pour remplir ces conditions, la société, dont les dépenses allaient d'ailleurs en croissant, porta son capital de 150 Mns à 205,2 Mns ; ce chiffre fut lui-même augmenté par la suite ; la dernière augmentation, réalisée le 16 mars 1937, a porté le capital à 600 Mns ; l'Etat dispose de 40 % des voix aux assemblées de la compagnie.

La CFP comprend donc deux catégories d'actionnaires ; son capital est divisé en deux catégories d'actions : 40.264 actions A, de 500 francs, ayant droit à 20 voix, qui ne peuvent être détenues que par des personnes publiques ou privées françaises ; ces actions sont obligatoirement nominatives et leur cession est subordonnée au double agrément du Conseil d'administration et des commissaires du gouvernement ; 1.159.736 actions B, de 500 francs,

ayant droit à une voix par action, qui peuvent être au porteur, et dont la négociation est libre quand les porteurs sont des particuliers. Les actions A et B détenues par l'Etat et les collectivités publiques ne peuvent être cédées qu'à des personnes morales de droit public (en fait l'ONCL). La proportion à conserver entre actions A et actions B est déterminée par l'avantage de vote de 5 % dont jouit l'Etat, qui a la majorité de fait dans la société.

Le Conseil d'administration comprend deux catégories de membres :

a) les administrateurs mandataires des actionnaires privés, nommés par l'Assemblée Générale ; leur nombre varie entre 15 et 30 ; ils doivent tous être français et agréés par les Ministres des Finances et du Commerce ; un décret contresigné des mêmes ministres doit approuver la nomination du Président et du Vice-Président (1).

b) les deux commissaires du gouvernement, qui sont nommés par arrêté commun des Ministres des Finances et du Commerce ; ils ont les mêmes droits et pouvoirs que les autres administrateurs, mais une mission de contrôle plutôt que de participation effective à la direction ; ils jouissent des mêmes prérogatives que les commissaires aux comptes et peuvent en outre s'opposer à l'exécution des décisions du Conseil ou des assemblées, qui leur paraîtraient porter atteinte aux droits de l'Etat dérivant des conventions ; ils doivent alors en informer les Ministres intéressés qui statuent dans le délai de 15 jours, sinon, la compagnie peut passer outre. En cas de désaccord avec la société et le gouvernement, celui-ci peut demander à la compagnie de prendre une nouvelle délibération qui sera exécutoire, sauf pour un certain nombre de questions réservées touchant principalement le contrôle de la compagnie et la politique du gouvernement. Pour ces questions,

(1) Ils font partie actuellement du Conseil d'administration de la C.F.P., des représentants de groupements financiers franco-belges, de filiales de trusts étrangers (Standard, Royal Dutch, Anglo Persian), de sociétés françaises de produits chimiques, des grandes banques d'affaires françaises, de la société Pechelbronn, etc...

des procédures particulières sont prévues qui donnent le droit de décider, soit au gouvernement, soit au Vice-Président du Conseil d'Etat agissant comme arbitre.

Les membres des Comités de Direction doivent être français et agréés par les Ministres des Finances et du Commerce.

Dans les Assemblées, les commissaires du gouvernement ont non seulement le droit de suspendre l'exécution des délibérations, mais aussi d'exiger, sur quelques questions réservées, que les résolutions soient votées à la majorité des trois quarts ; c'est-à-dire que rien ne peut être fait, dans ce cas, sans l'assentiment de l'Etat.

Organisée sur ces bases, la collaboration entre l'Etat et la compagnie s'est effectuée dans de bonnes conditions ; l'activité de la C.F.P. ne semble pas avoir été gênée depuis la loi de 1931.

Le pétrole mésopotamien est arrivé en France en 1934 ; le gouvernement avait auparavant modifié le régime d'importation des huiles minérales afin que cette introduction massive, sur le marché français, d'un million de tonnes environ par an, ne causât pas de perturbations graves ; dans ce but, il a octroyé à la Compagnie Française de Raffinage (C.F.R.) filiale de la Compagnie Française des Pétroles, une autorisation spéciale d'importer l'équivalent en brut, de 25 % des produits raffinés livrés à la consommation.

La C. F. R. est au capital de 350 Mns ; la majorité des actions est possédée par la C. F. P. mais l'Etat a souscrit directement 10 % du capital et est représenté auprès de la compagnie par deux commissaires ; la capacité actuelle de production de cette société est estimée à deux millions de tonnes ; elle correspond au double du tonnage du pétrole irakien attribué à la C.F.P.

La C.F.P. a été amenée à investir des capitaux de plus en plus importants dans les entreprises du groupe Irak Petroleum Cy, plus de 360 Mns de francs Poincaré, soit près de 500 Mns de nouveaux francs, car les participations sont en £. La dernière augmentation du capital est d'ail-

leurs motivée par une nouvelle extension de ces participations (Petroleum Concessions Lted et Mosul Holding). Ainsi la compagnie, soutenue d'ailleurs par le gouvernement, a apporté une contribution importante à notre politique nationale du pétrole ; elle a en outre souscrit au capital de la Compagnie Française des Essences Synthétiques, et a collaboré avec l' O.N.C.L. et les collectivités publiques coloniales, à la recherche du pétrole dans les territoires placés sous l'autorité de la France (Algérie, Tunisie, Madagascar, Gabon, et surtout Maroc). L'effort total de financement de la compagnie se chiffre à plus de 750 millions de francs.

Depuis 1934, la C.F.P. a commencé à recueillir le fruit de ses longs efforts ; elle a réalisé 30 Mns de bénéfices nets en 1935 ; ces bénéfices sont appelés à croître en même temps que les revenus de ses participations dans les sociétés étrangères et françaises.

En définitive, constituée pour appuyer une politique nationale, la C.F.P. a bien rempli sa mission, après des débuts cependant difficiles ; là où l'Etat aurait sans doute abandonné la partie, la compagnie a su la jouer avec continuité et ténacité ; société commerciale, elle a pu agir avec rapidité et discrétion ; elle s'est mise d'emblée sur un pied d'égalité avec les grands trusts anglo-saxons. Des résultats aussi favorables n'auraient sans doute pas pu être obtenus si l'Etat ne s'en était pas tenu à sa mission de contrôle (1).

En définitive, les motifs de l'intervention de l'Etat dans les quatre grandes entreprises dont l'organisation est régie par une loi spéciale, sont essentiellement divers : financement ou, au contraire, participation aux bénéfices, mais la véritable raison est la modification et l'accroissement du contrôle pesant sur ces compagnies, sans cependant entraver leur gestion ; à ce point de vue, les bons résultats de l'application de la formule de l'économie mixte sont incon-

(1) Les deux commissaires du gouvernement sont M. PINEAU, directeur de l'O.N.C.L., et un haut fonctionnaire du Ministère des Finances.

testables, quelles que soient du reste les modalités, que l'Etat possède dans la société la majorité ou la minorité des actions ou des voix. Par le fait même qu'il s'assure un droit de regard à l'intérieur de ces vastes entreprises d'intérêt général, subventionnées ou non, l'Etat trouve une garantie extrêmement forte de respect des intérêts de la Collectivité ; il reste à souhaiter que ce droit de regard et de contrôle, financier et technique, ne se transforme pas en **droit** exclusif de gestion car, quels que soient le droit et les règles applicables, la séparation juridique de l'Etat et de l'entreprise ne serait plus qu'une fiction ; on serait en présence d'une **entreprise** publique.

D'autre part, l'établissement d'un contrôle interne et immédiat, s'exerçant par l'intermédiaire des délégués de la Collectivité permettrait sans doute de simplifier les contrôles extérieurs et surtout les contrôles préventifs qui, par les formalités administratives qu'ils entraînent, enlèvent à la gestion commerciale une partie de sa souplesse et de ses facultés d'adaptation rapide.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Tous les exemples de sociétés d'économie mixte que nous venons de passer en revue et d'analyser ne sauraient nous conduire à une conclusion d'ensemble très précise. En effet, le but et les conséquences de l'intervention des collectivités publiques dans les entreprises privées sont variables suivant les cas ; le même type d'entreprise peut conduire à des résultats très différents sinon opposés.

Nous avons vu qu'en Allemagne les sociétés dont les collectivités sont actionnaires, sont en majorité des entreprises publiques qui ont atteint un degré élevé de commercialisation ; en Belgique, les sociétés nationales sont surtout un instrument de collaboration entre les différentes collectivités. Quant à la France, il est d'autant plus difficile de dégager des idées d'ensemble que des changements politiques récents ont eu, sur ce point aussi, des répercussions dont on ne peut encore mesurer l'importance.

De cette diversité de significations, on peut déduire que la formule de l'économie mixte est neutre ; elle ne comporte nullement en elle-même la nécessité d'évoluer dans un sens déterminé (1). On peut cependant se poser quelques questions relatives à ses tendances et à ses perspectives d'avenir.

En premier lieu, si l'on admet que le régime économique actuel offre un curieux mélange d'éléments capitalistes et socialistes (2) on est conduit à se demander à quelle

(1) Voir dans ce sens la remarquable étude de M. FRANÇOIS-PERROUX dans la *Revue d'Economie politique* de 1933, page 1274 : « Sociétés d'économie mixte et système capitaliste ».

(2) Voir PIROU, *La crise du capitalisme*, édition 1934, pages 129 à 137.

tendance se rattache la société d'économie mixte ; la réponse est difficile car, ces deux éléments se mêlent à l'intérieur même de l'entreprise mixte : technique capitaliste et interventionnisme social ou national ; la question de savoir quel est l'élément prépondérant dépend des cas d'espèces, dont il est nécessaire de faire l'analyse.

C'est pourquoi les partis politiques ont toujours montré en France une certaine défiance à l'égard des sociétés d'économie mixte ; c'est pourquoi, elles ont résulté de compromis, chaque tendance y voyant en même temps des raisons d'espérer et de regretter. Il semble néanmoins que en général, la société d'économie mixte est plutôt une forme socialiste d'entreprise, utilisant des procédés capitalistes pour réaliser des buts d'intérêt collectif ; elle est en tous cas incontestablement une manifestation de l'étatisme ; mais étatisme ne veut pas dire socialisme, actuellement surtout ; l'étatisme peut fort bien s'accommoder du capitalisme et engendrer même, ce que l'on a appelé un capitalisme d'Etat. Toutefois, du fait de sa participation, la collectivité réduit le champ d'action de sa participation, la collectivité réduit le champ d'action capitaliste et en diminue la force de résistance parce qu'elle substitue un droit collectif de propriété et de gestion à des droits individuels ; mais son action ne répond pas nécessairement à l'idéal humanitaire et égalitaire qui forme la base des valeurs morales socialistes.

En second lieu, les sociétés d'économie mixte se sont développées dans tous les domaines où la collectivité avait déjà des possibilités d'intervenir : mines, transports, services publics industriels, banques, urbanisme, etc... ; l'Etat n'a pas cherché à imposer sa collaboration aux entreprises, même de grande dimension, dont l'objet est strictement privé et dont l'activité ne dépend d'aucune autorisation ni d'aucun contrôle spécial administratifs. Une extension dans ce domaine est-elle possible ? il semble probable et même légitime jusqu'à un certain point que l'Etat se réserve des droits spéciaux sur les grandes entreprises, étant donné les risques de toute sorte que font courir à l'intérêt

général les grandes sociétés modernes, mais il est beaucoup moins probable qu'il veuille utiliser dans ce but la formule de l'économie mixte en raison des inconvénients financiers qu'entraîneraient les prises de participations. C'est pourquoi, même dans les pays qui en offrent le plus d'exemples, en Allemagne par exemple, les sociétés d'économie mixte ne représentent qu'un faible pourcentage du nombre total des entreprises.

En troisième lieu, il n'y a pas un « sens unique » dans la création des sociétés d'économie mixte. Celles-ci proviennent aussi bien de la transformation d'entreprises publiques que de l'intervention dans les sociétés privées ; il faut reconnaître cependant que le second cas est de beaucoup le plus fréquent ; l'économie mixte implique donc une diminution du secteur privé de l'économie.

Les considérations qui précèdent ont leur conclusion pratique : si l'on veut faire disparaître la défiance que portent aux sociétés mixtes à peu près toutes les couches d'opinions, il importe de stabiliser ce type essentiellement variable d'entreprises et de lui donner un statut légal complet ; ses avantages, ses inconvénients et ses tendances deviendront ainsi beaucoup plus clairs ; il serait désirable que cette réglementation intervienne rapidement car, devant le classement de plus en plus accentué des partis et des doctrines en deux catégories opposées, tous les organismes de conciliation et de collaboration, et la société d'économie mixte peut en être un, doivent être développés.

Sur le plan international, le problème se pose différemment ; il n'est pas question de capitalisme ou de socialisme, ni de doctrine en général, mais d'équilibre d'intérêts antagonistes ; les sociétés à charte internationale dont les Etats sont actionnaires, directement ou indirectement, et dont plusieurs exemples existent déjà (Canal de Suez, Banque d'Etat du Maroc, B.R.I., Chemin de fer Franco-Ethiopien, etc...), peuvent permettre de résoudre des conflits d'ordre économique ; elles peuvent atténuer les dangers des impérialismes nationalistes en les limitant et en leur fournissant des occasions et des possibilités de colla-

borer à l'accomplissement d'une œuvre commune ou la satisfaction de besoins communs.

A l'heure où le problème de la répartition des matières premières est à l'ordre du jour, il convient de mentionner l'« Irak Petroleum Cy » ; les difficultés croissantes que soulève ce problème ne pourront sans doute pas être toutes tranchées par la création de sociétés de ce genre, car la forme ne suffit pas, il faut qu'elle soit vivifiée par la volonté de coopérer, mais elles peuvent être très atténuées.

En résumé, la véritable société d'économie mixte, née avant que la loi ne lui en ait donné le droit, apparaît comme un type peu stable certes, mais non simplement transitoire ; relevant de deux conceptions économiques différentes, capitalisme et socialisme, dont elle prétend posséder les avantages respectifs, elle semble aussi durable, vis-à-vis d'elles, que toutes les manifestations actuelles de l'étatisme.

Vu : le Doyen de la Faculté,
Edgard ALLIX.

Vu : le Président de thèse,
G. PIROU.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Sébastien CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS OFFICIELS

Journal officiel et Documents annexes.
Rapport de la « Commission des Offices ».
Rapports publics de la Cour des Comptes.

OUVRAGES GENERAUX

BROCARD. — Principes d'Economie nationale et internationale.
JAMES. — Les Formes d'entreprises.
PIROU. — Le Corporatisme.
— La Crise du Capitalisme.
ROLLAND. — Cours de Droit administratif (Doctorat, 1934-35).

OUVRAGES SPECIAUX

ARGILA (d'). — L'Etatisme industriel.
BRET. — La Société d'économie mixte (1925).
CHARDOT. — Collaboration financière des Administrations publiques et des Entreprises (1928).
CHÉRON. — Actionnariat des collectivités publiques.
DUPRÉ LA TOUR. — Régime juridique des Lignes de transport d'énergie à haute tension (1932).
FABRY. — De l'intervention directe de l'Etat dans les compagnies de navigation (1934).
FÉLIX. — L'Activité économique des communes (1932).
FERRAND. — Mise en valeur du domaine hydro-électrique.
HOFFHERR. — Formules modernes d'organisation minière africaine (1932).
HUGON. — De l'étatisme industriel en France et des offices (1930).
JOLLY. — Des conditions dans lesquelles les collectivités et établissements publics peuvent jouer le rôle d'actionnaires, administrateurs et fondateurs dans les sociétés anonymes (1928).

- LABARRIÈRE. — Un instrument de politique nationale : les sociétés de pétrole à participation de l'Etat : la Compagnie Française des Pétroles.
- LAPIE. — Les entreprises d'économie mixte (1926).
- LAVERGNE. — L'ordre coopératif (1926).
- MOCH. — Capitalisme et transports.
- RENAUD. — Entreprises électriques et collectivités (1935).
- STAAT. — Une entreprise d'économie mixte : l'Electricité de Strasbourg.
- VEISSEYRE. — L'Etat actionnaire dans les entreprises d'énergie hydraulique.

PERIODIQUES

- Revue d'Economie politique.*
- Bulletin de statistique et législation comparée.*
- Bulletin de la Société d'études législatives.*
- Revue politique et parlementaire.*
- Revue de science et législation financière.*
- Revue économique internationale.*
- Annales de l'économie collective.*
- Bulletin quotidien de la Seine.*
- Revue du Trésor.*
- La Journée industrielle, l'Usine, la Vie financière, etc...*

ALLEMAGNE

- AHLS. — Die Entsendung von Beamten in dem Aufsichtsrat gemischtwirtschaftlicher Unternehmungen. Erlangen, 1933.
- Grünbuch der Deutschen AktienGesellschaften.*
- Annuaire statistique du Reich.*
- Die Bank.*
- Der KartellRundschau.*
- Berliner Börsen Zeitung. Frankfurter Zeitung.*

BELGIQUE

- Bulletin de la Banque Nationale de Belgique.*
- Bulletin de l'Institut des Sciences économiques de Louvain.*
- Moniteur des Intérêts matériels.*
- Documents des Sociétés.*

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	7

PREMIERE PARTIE

ÉTUDE THÉORIQUE

CHAPITRE PREMIER. — LES ORIGINES	14
§ I. — Infériorité économique de l'entreprise publique.	14
§ II. — Dangers de l'entreprise privée	16
§ III. — Nécessités et doctrines économiques et politiques	18
CHAPITRE II. — LES OBSTACLES	20
§ I. — Règles de droit public	20
§ II. — Règles du droit commercial	21
§ III. — Les problèmes d'organisation	24
CHAPITRE III. — FORMES ET DÉFINITION	27
§ I. — Les sociétés à participation publique	27
§ 2. — La société d'économie mixte	31
CONCLUSION THÉORIQUE	31

DEUXIEME PARTIE

ALLEMAGNE

CHAPITRE PREMIER. — LES CAUSES	37
Section I. — <i>Les causes juridiques et historiques</i> ...	37

	Pages
§ I. — Autonomie des collectivités locales	37
§ II. — Participations du Reich	41
Section II. — <i>Les causes économiques</i>	47
§ I. — Cartels et collectivités	47
§ II. — Les nécessités économiques	50
Section III. — <i>Les causes politiques et sociales</i>	53
§ I. — Le Socialisme	53
§ II. — Le Nationalisme	56
CHAPITRE II. — L'ACTIONNARIAT DES COLLECTIVITÉS LOCALES	58
Section I. — <i>Les applications dans les principales branches de l'industrie</i>	59
Section II. — <i>Activité type de diverses villes allemandes</i>	67
§ I. — Activité économique de la ville de Nüremberg.	68
§ II. — Cologne et Fribourg-en-Brigau	74
CHAPITRE III. — ACTIONNARIAT DU REICH ET DES LANDER.	77
§ I. — La VIAG	78
1° Création et développement	79
2° Organisation interne	80
3° Résultats financiers	86
A) Résultats d'ensemble	87
Section I. — <i>Les interventions du Reich dans les</i>	
1° Deutsche Bank und Diskonto Gesellschaft.	99
2° Dresdner Bank.	100
3° Commerz und Privat Bank	102
Section II. — <i>Deux entreprises mixtes types</i>	105
§ I. — Le RWE	105
§ II. — La VERBA	107
CONCLUSION SUR L'EXEMPLE ALLEMAND	112

QUATRIÈME PARTIE

LES FAITS EN FRANCE

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — ACTIONNARIAT DES COLLECTIVITÉS	
LOCALES	174
§ I. — Régime antérieur à 1926	175
§ I. — Décret-loi du 5 novembre 1926. — Décret du 28 décembre 1926. — Règlement d'adminis- tration publique du 17 février 1930	176
§ III. — Résultats et critiques	180
CHAPITRE II. — ACTIONNARIAT DE L'ÉTAT ET DES OFFICES.	185
Section I. — <i>Actionnariat de l'Etat</i>	185
§ I. — Régime antérieur au décret-loi de 1935 ..	185
§ II. — Le décret-loi du 30 octobre 1935	188
Section II. — <i>Actionnariat des Offices</i>	193
CHAPITRE III. — L'ÉCONOMIE MIXTE DANS L'INDUSTRIE ÉLECTRIQUE	197
Section I. — <i>Production. — Loi du 16 octobre 1918.</i> ..	198
§ I. — But de la loi et régime administratif	198
§ II. — Les participations financières	200
Section II. — <i>Les participations dans les entreprises de transport de l'énergie électrique</i> ...	208
§ I. — Loi du 11 août 1920. — Les Régions libé- rées.	208
§ II. — Loi du 19 juillet 1922	210
CHAPITRE IV. — LA NATIONALISATION DES USINES DE GUER- RE	216
CHAPITRE V. — LA PARTICIPATION DES OFFICES	222
§ I. — L'ONN.	222
§ II. — Les Mines Domaniales de potasse	224
§ III. — L'ONCL	225
§ IV. — Les chemins de fer de l'Etat	226

	Pages
CHAPITRE VI. — LES SOCIÉTÉS COLONIALES D'ÉCONOMIE MIXTE.	228
CHAPITRE VII. — SOCIÉTÉS MIXTES VIVANT SOUS UN RÉGIME LÉGAL SPÉCIAL	234
Section I. — <i>Compagnie Générale Transatlantique..</i>	234
Section II. — <i>Air France</i>	241
Section III. — <i>La Compagnie Nationale du Rhône ...</i>	248
Section IV. — <i>La Compagnie Française des Pétroles.</i>	253
CONCLUSION GÉNÉRALE	260
BIBLIOGRAPHIE	265

